Pamph.
Socio.
S.

3 1761 09620219 7

Die
Saisonarbeitslosigkeit im Baugewerbe.
Ein Beitrag zur Lösung der Arbeitslosenfrage.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde
der hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Kaiser-Wilhelms-Universität zu Straßburg i. E.

eingereicht von

Heinrich Smolka
aus Gleiwitz (Oberschlesien).

Referent: Professor Dr. A. Sartorius Freiherr von Waltershausen.

LIBRARY
JUL 22 1911
UNIVERSITY OF TORONTO.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1910.

Für die mir bei Abfassung der Arbeit mannigfach erteilten Ratschläge und Anregungen gestatte ich mir auch an dieser Stelle Herrn Professor Dr. A. Sartorius Freiherrn von Waltershausen meinen verbindlichsten Dank auszusprechen.

Breslau, im Januar 1910.

Meinen Eltern.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

§ 1. Einleitung: Die besonderen Verhältnisse des Baugewerbes in ihrer Einwirkung auf die Arbeitslosigkeit 1

Erster Abschnitt.

Die Saisonarbeitslosigkeit im Baugewerbe.

§ 2. a) Begriff, Ursachen und Wirkungen der Arbeitslosigkeit 13
§ 3. b) Umfang der Saisonarbeitslosigkeit 15

Zweiter Abschnitt.

Die Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit.

§ 4. a) Der Arbeitsnachweis 27
b) Der Nebenerwerb
§ 5. α) im allgemeinen 39
§ 6. β) insbesondere die Notstandsarbeiten 51

Dritter Abschnitt.

Die Bekämpfung der Folgen der Saisonarbeitslosigkeit.

A. Die Fürsorge.

§ 7. a) Selbsthilfe durch Sparen 61
§ 8. b) Unterstützung durch öffentliche Anstalten 74

B. Die Versicherung.

§ 9. a) Organisationen reiner Selbsthilfe 86
b) Selbsthilfe in Verbindung mit Unterstützung durch andere.
1. Darstellung einzelner Versuche.
§ 10. α) Nichtinteressenten und Interessenten als Träger dieser Einrichtungen 96
§ 11. β) Berufliche Vereinigungen von Interessenten als Träger 109
§ 12. 2. Prinzipielle Gesichtspunkte für eine Saisonarbeitslosenversicherung 116
§ 13. Schlußfolgerungen 121

Digitized by the Internet Archive
in 2014

https://archive.org/details/diesaisonarbeits00smol

Literaturverzeichnis.

Bücher.

Berndt, P., Die Arbeitslosigkeit, ihre Bekämpfung und Statistik. 1899.

Buschmann, N., Die Arbeitslosigkeit und die Berufsorganisationen. 1897.

Conrad, C., Die Organisation des Arbeitsnachweises in Deutschland. 1904.

Damaschke, A., Aufgaben der Gemeindepolitik. 1904.

Habersbrunner, F., Die Lohn-, Arbeits- und Organisationsverhältnisse im deutschen Baugewerbe. 1903.

Hirschberg, E., Arbeitslosenversicherung und Armenpflege. 1903.

Kaiserliches Statistisches Amt, Die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Auslande und im Deutschen Reich. 1906.

Kaiserliches Statistisches Amt, Die Regelung der Notstandsarbeiten in deutschen Städten. 1905.

Lindemann, H., Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung. 1904.

Most, O., Der Nebenerwerb in seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung. 1903.

Schanz, G., Beiträge zur Frage der Arbeitslosenversicherung. 1895—1901.

Schikowski, J., Über Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenstatistik. 1895.

Silbergleit, H., Beschäftigungsgrad und Arbeitsmarkt. 1908.

Thissen, O., Soziale Tätigkeit der Gemeinde. 1903.

v. Waltershausen, A. Sart., Die italienischen Wanderarbeiter. 1903.

Zeitschriften.

Allgem. Statistisches Archiv.

G. v. Mayr, Die Veröffentlichungen des Kaiserlichen Statistischen Amts über die Ergebnisse der Berufs- und Gewerbezählung v. 14. 6. 1895, 1904.

Annalen des Deutschen Reichs.

E. Simon, Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Arbeitervereine. 1903.

Der Arbeiterfreund. 1895.

V. Böhmert, Die Arbeitslosigkeit, ihre Abwehr oder Linderung.

Archiv für Sozialwissenschaft und soziale Politik.

V. Leo, Zur neuesten Entwicklung der Frage der Arbeitslosenversicherung. 1907.

Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik.

Th. Curti, Die Arbeitslosenversicherung in St. Gallen. 1899.

Neue Zeit.

K. Häniſch, Zur Frage der gewerkſchaftlichen Arbeitsloſenunterſtützung. 1898.

F. Paeplow, Lohn- und Arbeitsverhältniſſe im Maurergewerbe. 1904.

Soziale Praxis.

K. Singer, Die Förderung der Arbeitsloſenverſicherung. 1905.

M. Wagner, Die Verſicherung gegen Arbeitsloſigkeit. 1905.

Sozialiſtiſche Monatshefte.

F. Imle, Die Arbeitsloſenunterſtützung in den deutſchen Gewerkſchaften. 1905.

R. Calwer, Zur Frage der Bekämpfung der Arbeitsloſigkeit.

P. Umbreit, Der gegenwärtige Stand des Problems der Arbeitsloſenverſicherung.

Handwörterbuch der Staatswiſſenſchaften.

Adler, Arbeitsloſigkeit.

Weitere Angaben befinden ſich im Text.

§ 1.

Einleitung: Die besonderen Verhältnisse des Baugewerbes in ihrer Einwirkung auf die Arbeitslosigkeit.

Die Frage der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen ist insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem aktuellen Problem geworden. Der Grund dafür liegt wohl kaum allein in einer Steigerung der Arbeitslosigkeit; auch früher war die Zahl der Beschäftigungslosen oft relativ sehr hoch, und doch behalf man sich, soweit die Öffentlichkeit überhaupt eingriff, mit anderen Mitteln als heutzutage. Entscheidend für diese Änderung dürften vor allem die neuen Anschauungen geworden sein, die in letzter Zeit auf dem Gebiet der sozialen Fürsorge zur Herrschaft gelangt sind. Die den Arbeitslosen gewährte Hilfe wird jetzt mehr und mehr in erster Linie nicht als ein Akt der Wohltätigkeit oder ein Mittel zur Verhinderung einer Steigerung der Armenlasten angesehen, sondern als eine öffentliche Pflicht gegenüber den Personen, welche vorwiegend durch die Ungunst der wirtschaftlichen Verhältnisse und ohne eigene Schuld in Not geraten sind. Bei dem Bestreben aber, geeignete Organisationen für diesen Zweck zu schaffen, ist man in der Praxis auf große Schwierigkeiten gestoßen, die ihrerseits wieder ein Anlaß zu lebhaften Erörterungen und zahlreichen Vorschlägen geworden sind.

Die hier versuchte Spezialdarstellung des Problems für eine einzelne Berufsgruppe rechtfertigt sich durch deren eigenartige Verhältnisse, die in Verbindung mit der großen Zahl der Berufsangehörigen dem Gegenstand noch einen besonderen Charakter geben.

Die Abhandlung soll sich auf die Verhältnisse der im Baugewerbe in Deutschland beschäftigten Personen beschränken. Hierbei sei der Begriff Baugewerbe im weitesten Sinne gefaßt. Unter ihn fallen dann alle diejenigen Berufs- und Gewerbestände, die bei der Errichtung von Bauten der verschiedensten Art direkt oder indirekt tätig sind.

Von den Angehörigen dieser Erwerbszweige mögen hier, wie es auch sonst bei der Erörterung des Arbeitslosenproblems geschieht, nur diejenigen Personen in Betracht gezogen werden, die in wirtschaftlich unselbständiger Stellung vorwiegend körperliche Dienste verrichten, also die eigentlichen Lohnarbeiter. Das geschieht deshalb, weil bei der Unsicherheit der Erwerbs- und damit auch der Existenzmöglichkeiten dieser Klasse die Arbeitslosigkeit mit ihren Folgen leicht zu einer Massenerscheinung wird bezw. werden kann.

Die Bedeutung des Baugewerbes in dieser Frage ergibt sich ohne weiteres aus dem großen Kreis derjenigen, die als Arbeiter in ihm die Mittel zum Lebensunterhalt suchen. Nach den Ergebnissen der drei letzten Berufszählungen im Deutschen Reich ist ihre Zahl sogar relativ stärker gestiegen als die der Erwerbstätigen überhaupt.

	Berufs-	Berufs-	Betriebs-	Berufs-
		Zählung		
	1882	1895	1895	1907
Bauunternehmung und Bauunterhaltung (Hoch-, Eisenbahn-, Wege- und Wasserbau, soweit nicht zu folg. gehörig)	182 433	330 116	341 454	547 482
Maurer	320 976	419 426	221 370	543 212
Zimmerer	149 415	160 553	95 371	183 564
Glaser	7 982	11 098	9 143	15 768
Stubenmaler, Staffierer, Anstreicher	60 981	95 558	75 824	146 805
Stuckateure		12 107	11 072	22 958
Dachdecker	17 029	21 905	18 517	29 046
Steinsetzer, Pflasterer, Asphalteure	10 645	17 063	16 575	30 826
Brunnenmacher		2 532	2 777	3 698
Ofensetzer, Töpfer, auch Schornsteinfeger	5 727	17 656	12 879	20 034
Feldmesser, Geometer, Kulturtechniker	3 446	5 944	5 142	8 886
Einrichter von Gas- u. Wasseranlagen	1 793	6 736	11 733	18 876
Arbeiter im Baugewerbe überhaupt	760 427	1 100 694	825 026	1 571 155
Arbeiter in Industrie, einschl. Bergbau und Bauwesen	4 069 243	5 955 711	—	8 593 125
Hauptberuflich Erwerbstätige überh.	17 632 008	20 770 875	—	26 827 362
Prozent. Anteil des Baugewerbes an Arbeitern in Industrie usw.	18,69	18,48	—	18,28
hauptberufl. Erwerbstät. überh.	4,31	5,29	—	5,85

Als Arbeiter in diesem Sinne gelten, im Gegensatz zu den Selbständigen und Angestellten, alle Gehilfen, Lehrlinge, Fabrik-, Lohn- und Tagearbeiter, einschließlich der im Gewerbe des Familienhauptes tätigen Familienangehörigen oder Dienenden. (Statistik des Deutschen Reichs, N. F. Bd. 2, 102, 212.)

Die Tabelle führt nur die in den genannten Erwerbszweigen hauptberuflich tätigen Arbeiter auf, weil für diejenigen, die in ihnen nur einen Nebenerwerb finden, die Besonderheiten des Gewerbes keine so große Rolle spielen. Aber auch so dürfte wegen statistischer Mängel das Bild kein vollständiges sein. Die Betriebszählung von 1895 weist bei den hier in Betracht kommenden Berufen selbst nach Abzug der Arbeitslosen noch 256 975 Personen weniger nach als die gleichzeitig aufgenommene Berufsstatistik. Die Differenz erklärt die amtliche Erläuterung teils mit unvollständigen Angaben bei der Gewerbezählung, wobei Unterdeklarationen aus Steuerrücksichten eine große Rolle spielen, der Hauptgrund aber liegt in dem Unterschied zwischen dem Beruf und dem tatsächlich ausgeübten Erwerb. Die Betriebsstatistik hat es mit gewerblichen Aktiven zu tun, die Berufsstatistik dagegen erfaßt alle nach der konkreten Lebensentwicklung.

Mit absoluter Sicherheit läßt sich also die Zahl der in diesen Berufen auch nur an einem Stichtage wirklich Erwerbstätigen nicht bestimmen; bei der Gewerbestatistik aber dürfte es sich um Minimalangaben handeln. Deshalb sowie wegen der besseren Verwendbarkeit seien hier die Zahlen der Berufsstatistik zugrunde gelegt. Nach dieser bildeten im Jahre 1907 die hier in Betracht kommenden Personen 18,28 % aller in Industrie, Bergbau und Bauwesen hauptberuflich beschäftigten Arbeiter und 5,85 % aller Erwerbstätigen überhaupt. Aus diesen Ziffern ergibt sich die volkswirtschaftliche Bedeutung des hier zu behandelnden Gewerbes.

Die Erklärung dafür liegt in den besonderen Verhältnissen dieser Berufe. Da sie auf Umfang und Grad der Arbeitslosigkeit und damit auf die Mittel zu ihrer Bekämpfung von größtem Einfluß sind, soll hier eine Skizzierung ihrer Besonderheiten versucht werden.

Auch für die Entwicklung des Baugewerbes gilt zunächst der allgemeine Grundsatz, daß das Maß der Gütererzeugung abhängig

ist von der Nachfrage. Nun dient aber gerade das Baugewerbe in ganz besonderem Maße den Lebensinteressen der Menschen, seine Ausdehnung entspricht daher im allgemeinen den Bevölkerungsverhältnissen überhaupt. Da bei ihm Produkt und Produktionsort zusammenfallen, ergibt sich die Notwendigkeit, daß es sowohl auf dem Lande wie in der Stadt vertreten sein muß. Einen Beleg für die örtliche Verteilung gibt die Berufsstatistik von 1895.

Auf das Baugewerbe entfielen danach von 1000 Erwerbstätigen in

Großstädten Orte mit über 100000 Einw.	Mittelstädten 20000—100000 E.	Kleinstädten 5000—20000 E.	Landstädten 2000—5000 E.	Plattes Land unter 2000 Einw.
103,8	99,9	89,3	83,7	52,6
von 1000 der Gesamtbevölkerung				
116,1	107,6	95,5	95,5	64,9

Danach schwellen die Ziffern der im Baugewerbe Tätigen mit der Größe der Orte an. Das erklärt sich aus dem besonders in dem letzten halben Jahrhundert raschen Anwachsen vieler Städte. Hier vermehren die Entfaltung einer mit der Entwicklung der Technik und den Fortschritten auf dem Gebiete des Verkehrswesens rasch emporgekommenen und weiterwachsenden Industrie sowie die Ausbreitung von Handel und Gewerbe die Aussichten auf Erwerbsmöglichkeiten und fördern so den „Zug vom Lande nach der Stadt". Ständig in gleichem Schritt, jedoch nicht in Konkurrenz mit ihnen, entwickelt sich das Baugewerbe. So beträgt sein Anteil an den hauptberuflich tätigen Arbeitern in Industrie, einschließlich Bergbau und Bauwesen, 1882: 18,69%, 1895: 18,48%, 1907: 18,28%. Der kleine relative Rückgang ist bei dem großen plötzlichen Aufschwung der Industrie unbedeutend. Gesteigert wird der Bedarf noch durch die mit fortschreitender Kultur und verbesserter Lebenshaltung der unteren Stände wachsenden Ansprüche der Bevölkerung, das größere Verständnis für die Annehmlichkeiten einer gesunden, geräumigen Wohnung und insbesondere durch die sogen. Aushöhlung der Großstädte.

In ihnen wird das Innere mehr und mehr lediglich zu Geschäftszentren und die dort beschäftigten Menschen müssen oft weit entfernt vom Orte der Berufstätigkeit ihre Wohnung nehmen.

Doch der Bedarf allein erklärt nicht ausreichend die stets wachsenden Ziffern der Angehörigen dieser Erwerbszweige. So ist z. B. in manchen Zweigen der Industrie, wie der Maschinen- und Textilindustrie, ferner im Bergbau und Hüttenbetrieb die Zahl der Beschäftigten nicht annähernd proportional der Produktivität gestiegen. Durch Fortschritte der Technik ist hier ein Ausgleich geschaffen worden. Etwas Ähnliches ist aber im Baugewerbe nur in geringerem Maße möglich. Solange bei ihm das übliche Baumaterial, Stein und Backstein, nicht anderweitigen Ersatz findet, können auch Maschinenkräfte die Arbeit eines Maurers, Zimmerers oder Malers nicht ersetzen. Auf diese Weise hat sich bisher nur durch Verwendung von Materialaufzügen und durch Maschinen zum Kieswaschen und -brechen sowie zum Mörtel- und Betonmischen ein Teil der ungelernten Bauhilfsarbeiter entbehren lassen.

Auch das gilt aber nur für die größeren städtischen Betriebe, an denen der Kapitalismus nicht spurlos vorübergegangen ist. Durch seinen Einfluß hat auch die dem Wesen des Handwerks fremde Arbeitsteilung im Baugewerbe bereits Eingang gefunden. Die wachsende Zahl der Spezialisten deutet auf diese Tendenz hin.[1] Vor allem aber zeigt sich seine Einwirkung darin, daß er in den Großstädten immer mehr die finanziellen Grundlagen des Baugewerbes überhaupt und damit die Herstellung von Bauten in allen ihren Stadien beherrscht. In den Grenzen der alten von Spekulation freien Bauweise ist der mit reichen Geldmitteln ausgestattete Großbetrieb auf dem Gebiete der umfangreichen Submissions- und derjenigen Auftragsbauten, deren Übernahme dem kleinen mit unzureichenden Mitteln versehenen Baugeschäft entweder gar nicht oder nur bei genossenschaftlichem Zusammen-

[1] So finden sich als Spezialisten bei den Maurern die Putzer, Backofen- und Kanalmaurer, ferner Hersteller von Rabitz- und anderen Patentwänden, dann die Gipser, Zementierer, Fliesenleger, Plattenansetzer u. a. m. Bei den Unternehmern hat die Verwendung von Eisen und Beton bereits ebenfalls ein Spezialistentum geschaffen.

schluß möglich ist, weit überlegen. Der größte Anreiz für das Kapital zur Beteiligung an Bauunternehmungen liegt aber in der Spekulation, d. h. der Herstellung von Häusern zum Verkauf, insbesondere an Orten mit wechselnder Nachfrage. Diese Entwicklung ist an manchen Stellen bereits so weit vorgeschritten, daß die Gestaltung des Städtebaus von der Bereitstellung und Aufteilung des Baulandes bis zum Besitz der fertigen Wohnung und der Verkehr in Bodenwerten der Spekulation übertragen ist. Sie ist für die Entwicklung großer Verkehrszentren etwas unbedingt Notwendiges geworden, sie ist, wie Eberstadt[2] sagt, „nicht nur eine Begleiterscheinung der Konjunktur, sondern eine selbständige Unternehmungsform mit eigenen Mitteln und eigenen Zielen".

Dieser Umwandlungsprozeß ist an allen Orten mit reger Bautätigkeit bemerkbar. Daß die Überlegenheit der großen Unternehmungen aber nicht zu einer allgemeinen Verdrängung des Kleinbetriebs geführt hat, liegt teils an der Dezentralisation des Baugewerbes, teils daran, daß bei ihm große Anlagen und Einrichtungen sich auch entbehren lassen. Das Feld der alten Bauweise bleibt die Herstellung kleinerer Auftragsbauten sowie die Ausführung von Arbeiten, die keine besonderen technischen Kenntnisse voraussetzen und so gut wie keine Betriebskapitalen erfordern, nämlich kleine bauliche Veränderungen, Reparaturen usw.

Die Spekulation trägt wesentlich mit zu einer Verschärfung der Arbeitslosigkeit im Baugewerbe bei. In Zeiten der Prosperität werden große Massen von Arbeitern durch die sich bei Bauten bietende Gelegenheit zum Verdienst nach den größeren Orten gezogen. Bei sinkender Konjunktur wirkt der Verdienstausfall auch im Sommer für die Beteiligten besonders verhängnisvoll. Was veranlaßt aber die vielen, trotzdem diesen Beruf zu wählen?

Erfahrungsgemäß hat nämlich das Baugewerbe selbst in Zeiten guten Geschäftsganges selten über Arbeitermangel zu klagen. Der Grund dieses Zudranges zu ihm liegt wohl in erster Linie in den hohen Löhnen. Sie fördern den Zuzug vom Lande nach der Stadt, zumal es sich um Berufe handelt, zu denen die Qualifikation überall erworben werden kann und die auch Nichtgelernten

---

[2] R. Eberstadt, Die Spekulation im neuzeitlichen Städtebau 1907.

genügend Beschäftigung bieten können. Die hohe Bezahlung ist wieder ein Moment, das geeignet ist, die Folgen der Arbeitslosigkeit abzuschwächen. Löhne von 1 Mk. und mehr pro Stunde, wie sie hier manchmal gezahlt werden, lassen sich aber nicht allein mit dem großen Bedarf an Arbeitskräften, denn der kann ja, wie erwähnt, ohne Schwierigkeiten zumeist gedeckt werden, oder mit humanitären Absichten — Bemessung des Lohnes mit Rücksicht auf die Zeit des Stilliegens des Gewerbes — erklären. Gegen letzteres spricht die Tatsache, daß in anderen Erwerbszweigen, die ebenfalls eine regelmäßige beschäftigungsarme Periode haben, wie die Landwirtschaft oder die Ziegeleiindustrie, die Entlohnung bei weitem nicht die gleiche ist.

Größere Bedeutung dafür kommt wohl dem Umstand zu, daß die billigere Frauenarbeit hier nur sehr wenig Verwendung findet.[3] Nur in einigen Gegenden Deutschlands (Sachsen, Schlesien) treten weibliche Personen teilweise an die Stelle der ungelernten Bauarbeiter.

Die günstigen Wirkungen dieser Tatsachen auf die Verhältnisse der Bauarbeiter sind so bedeutend, daß demgegenüber die in manchen Gegenden Deutschlands nicht seltene Beschäftigung von Ausländern, durch die eine ungünstige Beeinflussung der Löhne befürchtet wird, eine weniger große Rolle spielt. Diese Frage ist auch von Bedeutung für die Maßnahmen gegen die Folgen der Saisonarbeitslosigkeit. Die Mehrzahl der im Baugewerbe beschäftigten fremden Arbeiter kehrt im Winter in ihre Heimat zurück. Dadurch wird die Zahl der Arbeitslosen wieder vermindert. In welchem Umfange eine Heranziehung ausländischer Arbeitskräfte für das Baugewerbe erfolgt, ist nicht genügend zu bestimmen, da brauchbare statistische Angaben über die Verwendung fremder Arbeiter in Deutschland fehlen. Aus dem vorhandenen Material läßt sich jedoch schließen, daß die Zahl dieser Personen in den Sommermonaten ziemlich hoch ist.[4]) Daher ist

---

[3] In sämtlichen hier in Betracht kommenden Berufen waren weibliche Personen als Arbeiter beschäftigt 1895: 11704 = 1,06% der in diesen Berufen erwerbstätigen Arbeiter, 1907: 13783 = 0,88%.

[4] So waren nach der Volkszählung von 1900 (Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reichs 1905) im Baugewerbe 53268 Ausländer beschäftigt. Es handelt

anzunehmen, daß sie den einheimischen Arbeitskräften besonders in Zeiten wirtschaftlicher Depression manchmal als lästige Konkurrenten gegenübertreten. Die Frage, ob sie sogen. Lohndrücker sind und damit die Lebenshaltung der Einheimischen, insbesondere auch die Aussichten, Ersparnisse für den Winter zu machen, verschlechtern, ist nicht unbedingt zu bejahen. Darüber gehen die Ansichten auseinander. In Wirklichkeit mag dies verschieden sein nach dem kulturellen Abstand des Einwanderungsgebietes und des Auswanderungslandes sowie danach, ob es sich um kapitalistisch organisierten Import oder um freie Einwanderung handelt. Im allgemeinen aber gilt wohl von den Ausländern in den hier in Betracht kommenden Berufen das, was Sartorius v. Waltershausen[5] von den italienischen Wanderarbeitern sagt: „Sie folgen beim Unterbieten der Löhne nur dem Zwange der ökonomischen Geschäftslage oder geben insoweit nach, als unbedingt nötig ist; ein Verzicht auf Mehrverdienst ist bei ihnen vom Standpunkte körperlicher Selbsterhaltung möglich, doch ist stets ihr Ziel, möglichst viel Überschuß heimzubringen".

Das wichtigste, die angedeutete Entwicklung fördernde Moment stellen aber die im Baugewerbe stark vertretenen Berufsvereinigungen der Arbeiter dar. Vor allem in den Städten haben sie gegenwärtig einen maßgebenden Einfluß auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen erlangt.

So betrugen im Jahre 1907 die Mitgliederzahlen bei den folgenden Verbänden[6]:

Freie Gewerkschaften		Maler und Anstreicher	39009
		Stuckateure	8293
Maurer	192582	Dachdecker	6403
Zimmerer	54395	Steinsetzer, Asphalteure	10901
Bauhilfsarbeiter	71268	Steinarbeiter	19176
Glaser	4762	Bildhauer	4603

sich hier aber nur um eine Winterzählung, die Mehrzahl der Wanderarbeiter fehlt daher in diesen Zahlen.

[5] a. a. O.

[6] Korrespondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands 1908 Nr. 36.

Hirsch-Dunckersche Gewerkvereine	
Bauhandwerker	1016
Bildhauer	374

Christliche Gewerkschaften	
Bauhandwerker und Bauhilfsarbeiter	40135
Maler und Anstreicher	3352
Unabhängige Vereine	
Asphalteure	28
Dachdecker	250

Von einer Feststellung des prozentualen Anteils der Organisierten an der Gesamtzahl der Berufsangehörigen muß hier abgesehen werden, da sie wegen der aus praktischen Gründen verschiedenen Gruppierung[7] bei den einzelnen Arten von Berufsvereinen nur unvollständig ausfallen könnte.

Die Organisationen sind für den hier in Betracht kommenden Zweck weniger wichtig wegen der vielen von ihnen geleiteten und unterstützten Lohnkämpfe,[8] die ja ihre Hauptaufgabe bilden. Diese haben insbesondere in den letzten Jahren an Schärfe zugenommen, seitdem den Vereinigungen der Arbeiter auch starke Unternehmerorganisationen, sogen. Arbeitgeberverbände, entgegengetreten sind. Andererseits aber sind sie der Zahl nach zurückgegangen durch den sich im Baugewerbe mehr und mehr ausbildenden Brauch, auf Grundlage der beiderseitigen Organisationen Waffenstillstände in den sogen. Tarifverträgen,[9] d. h. Vereinbarungen über die Bedingungen zukünftiger Arbeitsverträge, abzuschließen. Wenn diese Entwicklung für die hier zu behandelnde Frage auch insofern von Bedeutung ist, als häufige Arbeitseinstellungen bei dem Saisoncharakter des Gewerbes mit recht empfindlichen Verdienstausfällen

---

[7] So gehören bei den Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereinen die Bauhilfsarbeiter zum Gewerkverein der Fabrik- und Handarbeiter, die Maler zu den graphischen Berufen.

[8] So kamen nach dem Reichsarbeitsblatt im Jahre 1907 von den 2279 Streiks 704 auf das Baugewerbe und von den beteiligten 13092 Betrieben mit 445165 Personen 5773 Betriebe und 97090 Personen. 1907 war aber ein für das Baugewerbe noch relativ ruhiges Jahr.

[9] Von den an das Reichsarbeitsblatt gemeldeten am 1. 6. 1907 im Reiche in Kraft stehenden 3654 Tarifverträgen, die sich auf 97410 Betriebe mit 817445 Personen erstreckten, kamen auf das Baugewerbe 1761 Tarife mit 40599 Betrieben und 364686 Personen.

verbunden sind, durch die Verträge aber etwas stabilere Zustände geschaffen sind, so liegt doch das Hauptgewicht darauf, daß die starken Arbeiterverbände ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung der Folgen der Arbeitslosigkeit sind bezw. sein können.

Das wichtigste Moment aber, welches den Verhältnissen des Baugewerbes ihren besonderen Charakter gibt, ist die Saison. Das Baugewerbe ist ein Saisongewerbe, d. h., nach dem Sprachgebrauch der amtlichen Statistik, ein solches, das zwar während des ganzen Jahres betrieben wird, aber zu regelmäßig wiederkehrenden Zeiten einen verstärkten Betrieb aufweist. Der Grund liegt darin, daß die hier zu behandelnden Berufe in größter Abhängigkeit von der Witterung nnd dem Wechsel der Jahreszeiten stehen, und zwar teils unmittelbar, wie das Maurergewerbe, teils mittelbar, wie das Zimmerer- und Malergewerbe. Bei dem ersteren kann auch im Sommer bei schlechten Witterungsverhältnissen mit Rücksicht auf die Gesundheit der Leute nicht gearbeitet werden. Beginnt die kältere Jahreszeit und tritt Frost ein, so gefriert der Mörtel und damit ist die Möglichkeit, die Bausteine zu verbinden, ausgeschlossen. Durch Verwendung geeigneter Materialien, wie Portlandzement, frisch gelöschter Kalk, heißes Wasser event. unter Zusatz von Salz und Aufstellung von Wärmeöfen, ist es zwar möglich, auch bei einigen Grad Kälte die Arbeit fortzusetzen. Dieses Verfahren ist aber sehr umständlich, zeitraubend und kostspielig und wird daher nur in dringenden Fällen eingeschlagen. Im allgemeinen hört mit Beginn des Frostes die Beschäftigung bei Außenarbeiten auf. Damit müssen auch die anderen zum Baugewerbe gehörigen Berufe größtenteils ruhen. Ein Blick auf die angefügte Gewerbestatistik liefert den Beweis dafür.

Die Abhängigkeit von der Witterung fördert naturgemäß in hohem Maße bei den Unternehmern das Bestreben, die Aufträge möglichst bald zu erledigen. Das führt wieder, insbesondere bei der steigenden Tendenz der Arbeiter auf eine Verkürzung der Arbeitszeit bis auf acht Stunden, zur Einstellung vieler Personen, die ohne die Saison keine Verwendung im Baugewerbe finden könnten. Die Mehrzahl von ihnen wird, wie sich aus der Betriebsstatistik ergibt, bei Eintritt des Winters regelmäßig be-

Betriebsdauer während des Jahres bei den einzelnen Gewerbearten nach der Gewerbestatistik von 1895.

	Das ganze Jahr in gleichmäßiger Tätigkeit		Nur einen Teil d. J. in voller Tätigkeit		Betriebe der letzteren Art sind in Tätigkeit										
					11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
	Betriebe	Personen	Betriebe	Personen	Monate										
Bauunternehmung und Bauunterhaltung	2867	117 656	6 144	246 037	10	163	1122	1662	1800	946	237	94	45	13	1
Maurer	5396	54 288	16 946	192 535	18	298	2335	4370	5457	3113	835	327	151	39	3
Zimmerer	7261	45 851	9 862	66 807	19	255	1191	2466	2512	2043	694	423	223	35	1
Glaser	4387	12 776	439	1 319	3	17	82	99	72	93	37	14	20	2	—
Stubenmaler, Tüncher usw.	9684	41 328	12 338	57 513	9	214	1591	3416	3624	2525	594	223	119	23	—
Stuckateure	566	5 208	1 009	7 611	1	24	172	262	336	148	43	14	9	—	—
Dachdecker	2054	8 091	3 655	16 238	3	106	537	843	1078	793	183	67	37	6	1
Steinsetzer, Asphaltierer	483	4 510	1 233	14 019	—	28	149	345	364	245	65	18	18	1	—
Brunnenmacher	579	2 417	290	1 236	3	14	64	69	58	40	15	18	8	1	—
Ofensetzer und Schornsteinfeger	4771	15 242	871	3 669	3	36	128	203	206	188	52	33	18	4	—
Einrichter von Gas- und Wasseranlagen	1259	12 223	141	2 055	—	2	20	45	35	24	9	4	1	1	—
* Feldmesser, Geometer, Kulturtechniker	312	2 207	145	3 893	—	7	25	31	31	27	8	7	6	3	—

schäftigungslos, und so ist ein Eingreifen gegenüber diesen Zuständen eine Vorfrage für die Lösung des Problems der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit überhaupt. Gerade die Verhältnisse des Baugewerbes sind ein typisches und besonders wichtiges Beispiel für die Bedeutung der Saisonarbeitslosigkeit.

Auf all diese angedeuteten Fragen soll nun im folgenden eingegangen werden. Es soll versucht werden, eine Darstellung der bisher zur Besserung dieser Verhältnisse bezw. ihrer sonst eintretenden Folgen getroffenen Maßnahmen zu geben, wobei gleichzeitig auch etwaige Vorschläge mit berücksichtigt werden sollen.

Erſter Abſchnitt.

Die Saiſonarbeitsloſigkeit im Baugewerbe.

§ 2.

a) Begriff, Urſachen und Wirkungen der Arbeitsloſigkeit.

Ganz abſolut genommen iſt in der nationalen Volkswirtſchaft Arbeitsloſigkeit vorhanden, wenn einem größeren Angebot von Arbeitskräften eine kleinere Nachfrage gegenüberſteht. Doch ſelbſt wenn Angebot und Nachfrage in dieſem Sinne ſich decken ſollten, wird man von Arbeitsloſigkeit da ſprechen müſſen, wo beſtimmte Qualitäten von Arbeit und Arbeit zu beſtimmten Bedingungen geſucht werden. Schließlich wird auch in dieſem Falle wenigſtens ein lokaler Mangel an Beſchäftigungsgelegenheit vorhanden ſein, wenn die Nachfrage dem Angebot zwar entſpricht, jedoch wegen räumlicher Entfernungen ein Ausgleich nicht ſtattfinden kann. Der Begriff Arbeitsloſigkeit iſt alſo ein relativer und läßt ſich nur vom Standpunkte des Individuums aus beſtimmen. Alsdann iſt aber, abgeſehen von den Fällen der Arbeitsunfähigkeit, das weſentliche Merkmal die Unfreiwilligkeit. Damit ſcheiden von der Betrachtung aus die Arbeitsſcheuen, ebenſo Streikende, ſowie jene begüterten Leute, die ſich der Arbeit nur um ihrer ſelbſt willen unterziehen. Aus dem bereits früher erwähnten Grunde handelt es ſich hier nur um die Arbeitsloſigkeit der Lohnarbeiterſchaft. Wenn alſo von Beſchäftigungsloſen ſchlechthin geſprochen wird, ſo ſeien darunter verſtanden diejenigen Perſonen, die von ihrer Hände Arbeit leben müſſen, aber, obwohl

sie arbeitsfähig und arbeitswillig sind, keine Beschäftigung finden können, die ihren Fähigkeiten und den üblichen Lohnansprüchen angemessen ist.

Die Ursachen dieses Zustandes können verschiedener Art sein, auf ihre Besonderheiten wird bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen Rücksicht zu nehmen sein. Manche haben ihren Grund in den Naturverhältnissen, wie dem Wechsel der Jahreszeiten, ungünstigen Witterungsverhältnissen, Mißernten; andere gehen zurück auf Errungenschaften der Technik, durch die Änderungen im Produktionsprozeß mancher Erwerbszweige oder im Verkehrswesen bedingt sind; ein anderer Teil liegt in wirtschaftspolitischen Maßnahmen des eigenen oder eines fremden Staates, vielleicht auch in Kriegen oder Kriegsbefürchtungen; endlich sind hier noch von größtem Einfluß besondere innere Vorgänge in unserem Gesellschafts- und Wirtschaftsleben überhaupt, so der Zudrang der Landbevölkerung nach den Städten, die Mode und insbesondere die durch Krisen hervorgerufenen zeitweisen Geschäftsstockungen.

Von diesen vielen Ursachen sollen hier nur die Einwirkungen des Wechsels der Jahreszeiten auf das Baugewerbe betrachtet werden. Fraglich ist dabei freilich, ob bei dieser regelmäßig wiederkehrenden Arbeitslosigkeit noch das Moment der Unfreiwilligkeit anzunehmen ist. Tatsächlich wird Erwerbslosigkeit aus dem erwähnten Grunde, wenn nicht verschärfende Momente hinzutreten, als ein „normales Verhältnis“ bezeichnet. Die Wirkungen der Arbeitslosigkeit sind aber ohne Rücksicht auf die Ursachen stets die gleichen, und damit ist auch die Aufgabe, die die Sozialpolitik zu lösen hat, dieselbe. Allerdings muß ein Eingreifen diesen Zuständen gegenüber von besonderer Art sein, da die Lösung des Problems hier einerseits erschwert ist insofern, als eine nennenswerte Einschränkung dieser Beschäftigungslosigkeit im Berufe selbst unmöglich ist; andererseits aber trägt die Regelmäßigkeit der Wiederkehr wesentlich dazu bei, die Ergreifung dauernder Maßnahmen zu erleichtern.

Das Streben nach Abhilfe rechtfertigt sich hier um so mehr, als der Verdienstausfall in einer Zeit erfolgt, wo die Bedürfnisse nach Wohnung, Kleidung, Nahrung, Beleuchtung und Beheizung

sich am stärksten fühlbar machen. Der Mangel geeigneter Vorsorge zieht hier in erhöhtem Maße für den Beschäftigungslosen und seine Angehörigen die Not mit allen ihren Folgen nach sich, und zwar das um so mehr, als noch durch die Unmöglichkeit der Beitragsleistung auch die Wirkungen der sozialen Versicherung teils völlig aufgehoben, teils stark beeinträchtigt werden können. Für die Öffentlichkeit wird diese Arbeitslosigkeit insofern von Bedeutung, als bei ihr, namentlich in größeren Städten, oft die Armenunterstützung in Anspruch genommen wird oder eine Steigerung der Kriminalität eintritt, ganz abgesehen von dem Interesse, das Staat und Kommune an der Wohlfahrt ihrer Bürger haben. Für die in Beschäftigung stehenden Arbeiter, nicht bloß des Baugewerbes, sondern auch von anderen Berufen, vor allem solchen, die keine besondere Vorbildung erfordern, bedeutet diese Arbeiterreservearmee eine Gefahr für die Erhaltung bezw. Erringung günstiger Arbeitsbedingungen; für die Volkswirtschaft entsteht ein Schaden durch das Brachliegen arbeitsfähiger und arbeitswilliger Menschenkräfte.

§ 3.

b) Der Umfang der Saisonarbeitslosigkeit.

Die erste Bedingung zu jedem Vorgehen gegen einen Übelstand ist aber, daß man ihn zunächst kennt, und zwar muß dies um so genauer sein, je gründlicher die Bekämpfung erfolgen soll. Wo es sich um Massenerscheinungen und Massenverhältnisse, um die Aufdeckung ihres inneren Gefüges, ihrer Entwicklung und ihrer Regelmäßigkeit handelt, ist die Statistik die gegebene Methode. Ihre Anwendung kann hier nach zwei Richtungen hin geschehen, die teils unabhängig voneinander sein, oder was noch besser ist, sich ergänzen können. Die eine ist die Ermittlung des Arbeitsmarktes, d. h. der Zahl der als Arbeitnehmer Beschäftigung suchenden Arbeitslosen, die andere ist die Feststellung des Beschäftigungsgrades, d. h. der Zahl der beschäftigten Arbeiter. Aus den Ergebnissen beider Arten von Aufnahmen lassen sich Schlüsse auf den Umfang und die Intensität der Arbeitslosigkeit ziehen. Die Zahlen geben aber erst

ein richtiges Bild, wenn es möglich ist, auch ihr Verhältnis zur Gesamtheit der Berufsangehörigen festzustellen. Das aber wird zutreffend nur selten geschehen können, da Berufszählungen sich nur innerhalb größerer Perioden durchführen lassen. Einen gewissen Ersatz dafür können nur bieten fortlaufende Verfolgungen der Schwankungen des Arbeitsmarktes und des Beschäftigungsgrades innerhalb des Jahres. Wegen der Saison ist dies für die hier in Betracht kommenden Berufe von besonderer Bedeutung.

Die Ermittlung des Arbeitsmarktes kann nun geschehen durch direkte Zählungen der Arbeitslosen innerhalb eines räumlich abgegrenzten Bezirks oder durch Feststellung der Zahl der Arbeitsuchenden. Beide Methoden können zu mehr oder weniger vollständigen Resultaten führen.

Von den auf die erstere Art gewonnenen Ergebnissen kommt eine besondere Bedeutung zu den Arbeitslosenzählungen im Reiche v. 14. 6. und 2. 12. 1895,[1] und zwar einmal, weil sie sich auf ein sehr ausgedehntes Gebiet erstreckten, dann weil ihre wiederholte Vornahme auch die Schwankungen in der Zahl der Beschäftigungslosen im Baugewerbe in und nach der Saison wiedergibt.

Die Gesamtzahl aller arbeitsfähigen beschäftigungslosen Arbeiter betrug am 14. 6. 1895: 179 004, am 2. 12. 1895: 553 640 Personen. Davon entfielen auf die zum Baugewerbe gehörigen Berufe: (s. Tabelle S. 17).

Demnach ist die Zahl der Arbeitslosen in den hier in Betracht kommenden Berufen von Juni bis Dezember auf das Achtfache gestiegen, nämlich von 1,70 % der Berufsangehörigen am 14. Juni auf 12,83 % am 2. Dezember.[2] Diese Ziffern[3] werden

---

[1] Sie wurden aufgenommen bei Gelegenheit der Berufs- und Volkszählung, die in diesem Jahre stattfanden. — Statistik des Deutschen Reichs, N. F. Bd. 102.

[2] In den Großstädten war im allgemeinen die Verschiebung der Verhältnisse weniger auffallend. So waren in Berlin von Bauarbeitern arbeitslos im Sommer 7,88 %, im Winter 19,96 %, in Hamburg 9,36 bezw. 17,95 % und in Breslau 3,58 bezw. 14,78 %.

[3] Beim Vergleich mit der Dezemberaufnahme wurden letzterer ebenfalls die Ziffern der Berufszählung vom 14. Juni zugrunde gelegt. Die hier angegebenen Verhältniszahlen stimmen nicht völlig mit denen der Gruppe „Baugewerbe" in der amtlichen Erläuterung überein, da diese zu den Arbeitslosen auch das außer Stellung befind-

		Beschäftigungslose Arbeitnehmer	Von ihnen waren arbeitslos		
			bis 14 Tge.	15—28 Tge.	über 28 Tge. bezw. unbek.
Bauunternehmung und Bauunterhaltung	14. VI.	5 480	2 265	676	2 539
	2. XII.	19 960	12 509	2 766	4 693
Maurer	14. VI.	5 940	2 487	795	2 658
	2. XII.	77 186	46 353	12 806	18 027
Zimmerer	14. VI.	2 142	675	227	1 240
	2. XII.	14 761	6 927	2 664	5 170
Glaser	14. VI.	321	99	31	191
	2. XII.	312	124	61	127
Stubenmaler Anstreicher usw.	14. VI.	2 278	1 105	359	814
	2. XII.	16 613	6 352	3 674	6 587
Stuckateure	14. VI.	237	90	37	110
	2. XII.	2 130	1 162	471	497
Dachdecker	14. VI.	431	161	57	213
	2. XII.	3 794	1 885	739	1 170
Steinsetzer, Pflasterer, Asphaltierer	14. VI.	341	142	43	156
	2. XII.	3 734	2 843	431	550
Brunnenmacher	14. VI.	60	22	5	33
	2. XII.	165	90	21	54
Ofensetzer, Schornsteinfeger	14. VI.	1 053	321	183	549
	2. XII.	822	400	150	272
Einrichter von Gas- und Wasseranlagen	14. VI.	262	91	38	133
	2. XII.	428	244	57	127
Feldmesser, Geometer, Kulturtechniker	14. VI.	74	23	21	30
	2. XII.	653	447	104	102
Baugewerbe überhaupt	14. VI.	18 693	8 152	2 648	9 662
	2. XII.	141 219	87 190	27 595	45 409
Arbeitslose in Proz. der Berufsangehörigen	14. VI.	1,70			
	2. XII.	12,83			

im allgemeinen als Maximalangaben angesehen.[4] Begründet wird dies teils mit der unvollständigen Fragestellung; der Begriff Arbeitslosigkeit war nur in negativer und unzureichender Weise definiert. Die Angaben waren von den Arbeitslosen selbst auf dem Bogen für die Berufs- bezw. Volkszählung zu machen. So sollten insbesondere keine Eintragung machen Arbeitsunfähige, Empfänger von Invalidenrenten sowie von Unfallrenten für nicht dauernde Erwerbsunfähigkeit. Außerdem waren die Methoden der Erhebungen bei beiden Zählungen nicht völlig die gleichen.

Bei der Berufszählung im Juni war nach dem Nebenberuf gefragt worden und hauptberuflich Beschäftigungslose mit solchem galten nicht als arbeitslos. Bei der Volkszählung im Dezember hingegen mußte diese Frage unterbleiben. Einen Beleg für die Unzuverlässigkeit bieten die Nacherhebungen einiger Städte. Bei diesen wurden ausgeschieden in Stuttgart (Zählung vom 2. Dez.) 39,8 % der als arbeitslos Angegebenen, in Straßburg (2. Dez.) 35 %, in Dresden (14. Juni) 10,8 %, (2. Dez.) 18,7 %, in Hamburg (2. Dez.) 14,8 %, in Berlin (14. Juni) 12,2 %. Dabei aber war man in den verschiedenen Städten nicht gleichmäßig verfahren, und deshalb dürften wohl die großen Unterschiede in den Abstreichungen auf eine manchmal zu scharfe Begriffsbestimmung zurückzuführen sein.

Wenn es sich nun wirklich auch an den beiden Stichtagen um Maximalzahlen handelt, so dürfte dies jedoch hinsichtlich der Saisonarbeitslosigkeit im Baugewerbe nicht zutreffen. Erfahrungsgemäß hat Anfang Dezember die Beschäftigungslosigkeit in diesem Erwerbszweige noch nicht ihren Höhepunkt erreicht; das ist gewöhnlich erst im Januar der Fall. Vergleicht man mit diesen Angaben die Zahlen der Betriebsstatistik am Schluß des ersten Kapitels, so ergibt sich, daß in den angeführten Berufen 610 877

---

liche wissenschaftlich,' technisch oder kaufmännisch gebildete Verwaltungs- und Aufsichts- sowie das Rechnungs- und Bureaupersonal rechnet.

[4] And. A. ist aber v. Mayr. Er führt aus, daß dabei nicht die Fälle berücksichtigt seien, wo Angaben bezüglich der Arbeitslosigkeit unterlassen waren. Die einzige Nacherhebung in dieser Richtung in Lübeck habe zwar nur zu verschwindend geringen Ergänzungen geführt, dies lasse aber keinen unbedingten Schluß gegen seine Ansicht zu.

Arbeiter mindestens einen Monat lang keine Beschäftigung finden können; abgesehen ist dabei noch von den 256 975 Personen, die die gleichzeitig aufgenommene Berufsstatistik — selbst nach Abzug der Arbeitslosen am 14. Juni — hier mehr nachweist. Eine Einschränkung in der Zahl der in ihrem Beruf regelmäßig eine bestimmte Zeitlang Beschäftigungslosen tritt aber andererseits insofern ein, als sich unter diesen Leuten viele ausländische Wanderarbeiter befinden, die den Winter über Deutschland verlassen, sowie eine Anzahl Maschinisten, Heizer, Geschäftskutscher, Fuhrleute und Aufseher, von denen nicht gesagt werden kann, daß die Art ihres Berufs eine regelmäßige Arbeitslosigkeit notwendig mit sich bringt.[5]

Aus denselben Gründen wird man auch die Angaben der amtlichen Statistik hinsichtlich der Dauer der Arbeitslosigkeit für den Zweck dieser Abhandlung als unvollständig bezeichnen müssen. So waren von den 141 219 Arbeitslosen des Baugewerbes am 2. 12. 1895 87 190 = 61,74 % nur bis 14 Tage arbeitslos. Mit dem Fortschreiten der Jahreszeit dürfte sich dieses Verhältnis wesentlich verschlechtern. Dafür sprechen zunächst die erwähnten Ziffern der Betriebsstatistik, außerdem wird gewöhnlich für die Mehrzahl der in den wichtigsten Berufen des Baugewerbes beschäftigten Personen die arbeitslose Periode auf zwei bis drei Monate angegeben.[6]

Nicht einwandfrei läßt sich auch mit dem vorhandenen Zahlenmaterial die privatwirtschaftliche Bedeutung der Arbeitslosigkeit belegen. So führt die amtliche Statistik die Zahl der zur Haushaltung von Arbeitslosen gehörigen nicht erwerbstätigen Angehörigen nur zusammen mit denen der wegen Krankheit Beschäftigungslosen auf. Legt man diesen Ziffern die Summe aller überhaupt am 2. Dezember gezählten Arbeitslosen im Baugewerbe

---

[5] Bei der Betriebsstatistik wären auch ca. 2 % auf Angestellte in Abzug zu bringen.

[6] So berichten die bayerischen Gewerbeinspektoren in ihren Untersuchungen über die Verhältnisse im Maurergewerbe vom Jahre 1900, daß die Zeit des Ruhens der Beschäftigung je nach der Witterung für die Städte auf zwei bis vier, für das Land auf drei bis fünf Monate anzugeben sei. — Die Bauunfallberufsgenossenschaften legen ihren Berechnungen nur eine Arbeitszeit von 220 Tagen im Jahr zugrunde.

zugrunde, so kommen auf 100 nicht ledige Beschäftigungslose 248 nicht erwerbstätige Angehörige (Ehefrauen ohne Erwerb, desgleichen Kinder unter 14 Jahren und sonstige nicht erwerbsfähige Familienangehörige).

Daher wird man wohl die Ergebnisse der amtlichen Zählungen wegen der durch die Art und die Zeit der Erhebung verursachten Mängel für die Feststellung des Umfangs der Saisonarbeitslosigkeit als nicht ausreichend bezeichnen müssen. Das sind aber Nachteile, die sich bei einem so groß angelegten Unternehmen schwerlich vermeiden lassen. Hier muß die Quantität die Qualität ersetzen.

Alle übrigen Erhebungen reichen hinsichtlich des Umfangs bei weitem nicht an die beiden Aufnahmen des Reichs vom Jahre 1895 heran. Sie erstrecken sich nur entweder auf einen örtlich eng abgegrenzten Bezirk oder in mehr oder weniger umfassender Weise auf einen einzelnen Beruf innerhalb eines größeren Gebiets. Zur ersteren Art gehören die *städtischen Arbeitslosenzählungen*. Die dabei angewandten Methoden sind aber so verschiedenartig, daß eine Vergleichung der Ermittlungen mehrerer Orte zwecks Feststellung der allgemeinen Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt nur mit großer Vorsicht möglich ist.

Nach dem sogen. *Stuttgarter System* werden die Arbeitslosen aufgefordert, Zählformulare auszufüllen und diese in besondere Urnen zu legen, die in den verschiedenen Stadtteilen aufgestellt sind. Gezählt werden dabei aber nur diejenigen, die sich *gemeldet* haben, außerdem ist hier dem Mißbrauch Tür und Tor geöffnet. Eine eingehende Kontrolle läßt sich wohl üben bei den *kommissarischen Feststellungen* der Personalien von Arbeitslosen in Zählbureaus; doch auch hier kommen nur die sich Meldenden zur Aufnahme. Die sogen. *hausierenden Zählungen*, wo die Ermittlung der Arbeitslosen durch Zähler in Form der Umfrage von Haus zu Haus erfolgt, bieten zwar mehr Garantien hinsichtlich der Vollständigkeit, doch wird es hier schwer fallen, genügend geeignetes Zählpersonal zu erhalten. Besser bewährt hat sich die sogen. *Dresdener Methode*. In Dresden werden bei der alljährlich im Oktober stattfindenden Personenstandsaufnahme als Beschäftigungslose diejenigen Lohn-

arbeiter ausgeschieden, die keinen Arbeitgeber angegeben haben. Durch die städtische Wohlfahrtspolizei werden dann eventuell Ermittlungen angestellt. Die Ergebnisse sind hier schon vollständiger. Nachprüfungen haben zwar festgestellt, daß es sich auch da um Minimalangaben handelt, jedoch waren die Differenzen nicht groß. Der wirkliche Umfang der Saisonarbeitslosigkeit läßt sich aber auch auf diese Weise nicht bestimmen, da die Zählung nur einmal im Jahre und obendrein noch im Oktober stattfindet. Nach Angaben des Statistischen Amts der Stadt Dresden[7] geschieht dies gerade in der Absicht, die Saisonarbeitslosen nicht mit aufzunehmen, da es sich bei ihnen um eine normale, mit der Art des Berufs zusammenhängende Erscheinung handle.

Demnach wird man für das hier zu behandelnde Problem keine der angeführten Methoden für einwandfrei halten müssen. Alle konstatieren freilich, so verschieden sie auch sein mögen, im Winter das starke Hervortreten der Beschäftigungslosen im Baugewerbe.

Von den städtischen Aufnahmen seien hier nur zwei herausgegriffen. Bei beiden sind die Ermittlungen durch hausierende Zählungen mit nachträglicher Prüfung durch das betreffende städtische Statistische Amt erfolgt. Als Beispiele dürften sie sich besonders deshalb eignen, weil sie ungefähr in die Zeit der größten Saisonarbeitslosigkeit fallen.

In Magdeburg betrug am 24. 1. 1904 die Zahl aller Arbeitslosen 1783, von diesen entfielen auf das Baugewerbe 580 Personen, das sind 32,53 %, von letzteren waren arbeitslos insbesondere wegen Arbeitsmangel 564. Von diesen waren ohne Beschäftigung länger als seit Oktober 1903 8,65 %, seit Oktober bis November 1903 25,95 %, seit Dezember 1903 65,40 %.

In Hannover wurden am 22. 2. 1904 1076 Arbeitslose ermittelt. Von diesen gehörten zum Baugewerbe 431 = 40,06 %. Von letzteren waren ohne Beschäftigung infolge Krankheit 43, wegen eigener Kündigung 74, aus anderen Ursachen 314. Außer Stellung waren bis zu 14 Tagen 57 Personen, von 15 Tagen bis zu 2 Monaten 182, über 2 Monate 205 Personen. Von den

[7] Monatsberichte des Statistischen Amts der Stadt Dresden 1903 S. 377 ff.

Arbeitslosen des Baugewerbes waren verheiratet bezw. verwitwet oder geschieden 295, die Zahl der zugehörigen nicht erwerbstätigen Ehefrauen sowie der Kinder unter 14 Jahren betrug 695. Außerdem waren am Zählungstage 122 Bauarbeiter nur mit verkürzter Arbeitszeit beschäftigt, und schließlich gehörten noch von 546 seit dem 1. 11. 1903 ohne Stellung gewesenen Personen 235 zum Baugewerbe.[8]

Diese Ziffern veranschaulichen aber, abgesehen von den erwähnten Mängeln der hier angewandten Methode bei der Aufnahme, die Verhältnisse nicht in erforderlicher Weise, denn ihnen kann nicht die Zahl der Berufsangehörigen in dem betreffenden Jahr gegenübergestellt werden. Da außerdem die Stadtverwaltungen solche Zählungen meist nur unregelmäßig veranstalten, wird auf diese Weise auch stets nur ein Augenblicksbild gegeben. Vergleiche mit früheren Monaten, insbesondere mit solchen guten Geschäftsganges, sind also nicht möglich. Die Zahl der Städte mit periodischen Aufnahmen ist in den letzten Jahren zurückgegangen. Nach dem Statistischen Jahrbuch deutscher Städte waren es im Winter 1903/04 sechs, 1906/07 dagegen nur noch zwei, nämlich Cöln und Dresden. Der Grund dafür liegt teils in den Kosten solcher Erhebungen, teils darin, daß sie sich, wenn sie zur Ergreifung von Maßnahmen gegen einen vorübergehenden Notstand veranstaltet werden, auch durch einfachere Mittel, nämlich die später zu schildernden Methoden, ersetzen lassen. Großen praktischen Wert haben sie nur da, wo eine dauernde systematische Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen geplant ist. Eine solche liegt aber den meisten Kommunen noch fern. Zu dem Erwähnten kommt schließlich noch ein psychologisches Moment hinzu, auf das Dr. Singer hinweist,[9] daß nämlich „bei einer häufigen Wiederholung von Arbeitslosenzählungen von den Gezählten die Ergreifung unterstützender Maßnahmen seitens der Behörden leicht als unbedingte Folge angesehen wird". Vom Standpunkte der Arbeitslosen aus ist eine derartige Auffassung schließlich begreiflich.

[8] Nach der Arbeitslosenzählung v. 17. 11. 1908 in Berlin und 27 Vororten (Aufnahmen mittels kommissarischer Feststellung in Zählbureaus) gehörten von den 40212 Beschäftigungslosen 13664 = 31,41 % zum Baugewerbe.

[9] Bericht im Auftrage des Stadtmagistrats München 1904.

Mit rein wissenschaftlichem Interesse ist ihnen nicht geholfen, und daher erübrigen sich solche Aufnahmen für Kommunen, die dabei keine praktischen sozialpolitischen Ziele verfolgen. Im allgemeinen steht man deshalb Arbeitslosenzählungen etwas skeptisch gegenüber und sucht ihre Vornahme nach Möglichkeit zu vermeiden.

Sonstige direkte Erhebungen über den Arbeitsmarkt werden nur noch von manchen Arbeiterberufsvereinen, insbesondere bei den freien Gewerkschaften veranstaltet. Auch hier handelt es sich, ebenso wie bei den städtischen Zählungen, um Teilresultate, nur tritt an die Stelle der örtlichen eine berufliche Abgrenzung der Ermittlungen. Als ausreichende Arbeitslosenstatistik können aber auch sie nicht in Betracht kommen,[10] da nur wenige Verbände derartige Untersuchungen veranstalten. Außerdem erstrecken diese sich nur auf einen Teil der Berufsangehörigen, nämlich die Organisierten, und selbst von ihnen ist es praktisch unmöglich, stets alle zu erfassen. Was schließlich die Nachweisungen über gezahlte Arbeitslosenunterstützungen der Berufsverbände anbetrifft, so bieten auch sie nur ungenügendes Material, da einerseits nicht alle arbeitslosen Mitglieder bezugsberechtigt sind und andererseits gerade die Organisationen für die meisten der hier in Betracht kommenden Saisongewerbe eine solche Einrichtung überhaupt noch nicht besitzen.

Dieselbe Bedeutung für die Statistik des Arbeitsmarktes kommt auch den Angaben der Arbeitsnachweise über die Zahl der Beschäftigung suchenden Personen zu. Ihr Wert ist gerade für das Baugewerbe nicht zu hoch einzuschätzen, denn hier ist mit der Wahrscheinlichkeit zu rechnen, daß die Nachweisstellen bei der geringen Aussicht, Beschäftigung zu erhalten, im Winter weniger benutzt werden als im Sommer. Außerdem kann bei guter Konjunktur durch Zuzüge von auswärts oder Übergang aus anderen Berufen die Zahl der Vorgemerkten steigen. Aus dem Steigen und Fallen der Ziffern lassen sich daher nur mit Vorsicht Schlüsse

[10] Deutlich kommen aber auch hier die Schwankungen in der Zahl der Arbeitslosen in den verschiedenen Jahreszeiten zum Ausdruck. So waren z. B. nach den im „Zimmerer" veröffentlichten Arbeitslosenzählungen des Zentralverbandes der Zimmerer in den Jahren 1905—1908 von den Mitgliedern ohne Beschäftigung wegen Mangel an Arbeit im Juli ca. 1 %, im Dezember und Januar ca. 20 %.

auf eine Zu- oder Abnahme der Arbeitslosigkeit ziehen. Aus den Monatsberichten des Reichsarbeitsblattes über die Benutzung öffentlicher Arbeitsnachweise ergibt sich aber, daß auch hier die allgemeine Lage des Arbeitsmarktes ziemlich zutreffend zum Ausdruck kommt.

Demnach läßt sich also der Arbeitsmarkt, d. h. die Zahl der Beschäftigungslosen, mit Hilfe der geschilderten Methoden nur unzureichend bestimmen. Bisher ist es im besten Falle nur möglich gewesen, ein annähernd richtiges Bild von den Verhältnissen in einem bestimmten Zeitpunkte zu geben; fortlaufende Angaben mußten notwendigerweise unvollständig sein.

Die Statistik des Beschäftigungsgrades verzichtet nun von vornherein auf Vollständigkeit und sucht nur die allgemeinen Tendenzen des Arbeitsmarktes zu ermitteln durch Rückschlüsse aus den Schwankungen der Ziffern der beschäftigten Personen in den einzelnen Berufen auf die Intensität der Arbeitslosigkeit.

Eine Feststellung in der Weise, daß von der Zahl aller im Ort wohnenden Arbeitnehmer die zurzeit in Beschäftigung stehenden abgezogen und so die Zahl der Arbeitslosen ermittelt würde, ist nicht möglich, da beide genannten Faktoren ständig Schwankungen ausgesetzt sind und außerdem gerade beim Baugewerbe sehr oft Arbeitsort und Wohnort auseinanderfallen.

Das wichtigste Material für die fortlaufende Beobachtung des Beschäftigungsgrades sind die Mitgliederzahlen der Krankenkassen. Aus den Differenzen in den Ziffern der Beschäftigten in den einzelnen Monaten wird auf eine Zu- oder Abnahme der Arbeitslosigkeit geschlossen. Eine Gewähr für die Vollständigkeit der zugrunde gelegten Zahlen wäre anzunehmen aus der Pflicht zur Anzeige jeder Veränderung im Arbeitsverhältnis. Bei den Orts- und Gemeindekrankenkassen besteht sie auf Grund des § 49 KrankVersG., bei den Innungs-, Betriebs- und Baukrankenkassen sowie bei den freien Hilfskassen ist sie im Interesse der Beteiligten praktisch meist ebenfalls durchgeführt. Das erhältliche Material ist aber bei der großen Zersplitterung im Krankenkassenwesen sehr unvollständig. So berichteten selbst an das Reichsarbeitsblatt im März 1909 von den im Reich vorhandenen 23 214 Kassen nur 4636 oder ca. 20 %. Die leichter

zugänglichen Berichte von Ortskrankenkassen[11] geben die Schwankungen in den Zahlen der Beschäftigten im Baugewerbe nur unzureichend wieder, weil neben diesen Kassen gewöhnlich noch eine Reihe von Betriebs-, Innungs- und Hilfskrankenkassen vorhanden ist, auf die in der Regel ein größerer Teil der hier in Betracht kommenden Arbeiter entfällt.[12] Da außerdem unter den Mitgliedern sich ein Teil Weiterversicherter befindet,[13] so können auch hier die zeitweisen Verschiebungen in den Beschäftigungsverhältnissen des Baugewerbes nicht mit wünschenswerter Deutlichkeit zum Ausdruck kommen.

Sämtliche Methoden zeigen also, daß die Schaffung einer einwandsfreien Arbeitslosenstatistik ein noch ungelöstes Problem ist. In der bisher üblichen Weise ist es zwar möglich gewesen, ein mehr oder minder zutreffendes Bild von der Lage des Arbeitsmarktes in einem bestimmten Zeitpunkte zu geben, hingegen sind derartige laufende Zahlen nicht zu erhalten. Zu solchen will Silbergleit[14] kommen vermittels einer Ausgestaltung der Methode der Verwendung des Krankenkassenmaterials. Sie soll für Berlin zu einer fortlaufenden eingehenden Verfolgung des Arbeitswechsels überhaupt vervollkommnet werden, indem die Berichte sämtlicher Berliner Krankenkassen bei einer Zentralstelle gesammelt und durch polizeiliche Meldungen über Zu- und Abzüge sowie durch standesamtliche Mitteilungen der Sterbefälle ergänzt werden. Auf diese Weise ließe sich allerdings eine brauchbare lokale Arbeitslosenstatistik schaffen. Ob dieser Vorschlag aber an größeren Orten praktisch auch durchführbar wäre, ist fraglich. Unter Verwendung der gegenwärtig vorhandenen Mittel und ohne Schaffung einer derartigen neuen Organisation könnte man zu Verbesserungen der Arbeitslosenstatistik nur kommen durch Erweiterung des brauch-

---

[11] Veröffentlichungen auch im Reichsarbeitsblatt.

[12] So wurde auf Anfragen von den Ortskrankenkassen in Berlin und Dresden berichtet. Ähnlich liegen auch die Verhältnisse in Straßburg.

[13] So waren von den am 24. 1. 1904 in Magdeburg ermittelten Arbeitslosen 173 = 10 % Selbstzahler bei Krankenkassen. — Angaben über Weiterversicherte nach den einzelnen Berufsgruppen sind nicht möglich, da die Kassen keine derartigen Ausscheidungen vornehmen.

[14] a. a. O.

baren Kassenmaterials, das noch durch direkte periodische Erhebungen über den Arbeitsmarkt zu verschiedenen Zeiten des Jahres ergänzt werden müßte. Auch dies wäre natürlich nur für räumlich eng abgegrenzte Gebiete genügend rasch und vollständig durchführbar. Wenn sich dieses Verfahren auch nur auf die größeren Orte beschränken würde, so wäre damit doch dem dringendsten Bedürfnis abgeholfen, weil erst in den Großstädten die Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit zu einer sich immer wieder aufdrängenden Notwendigkeit wird.

Zweiter Abschnitt.

Die Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit.

§ 4.

a) Der Arbeitsnachweis.

Die Arbeitslosenstatistik in ihren gegenwärtig mannigfaltigen Formen zeigt, daß die Zahl der Personen, welche das Baugewerbe im Winter nicht beschäftigen kann, sehr groß ist. Die Ergreifung von Maßnahmen gegenüber diesem Zustand erweist sich als eine Notwendigkeit sowohl vom Standpunkte des betroffenen Individuums wie von dem der Allgemeinheit.

Die im folgenden versuchte Darstellung der bisher getroffenen Vorkehrungen wird sich aus praktischen Gründen teilweise auf das Baugewerbe allein nicht beschränken können. Soweit sich aber eine allgemeine Schilderung als notwendig erweist, sollen die wesentlichen Momente für die hier in Betracht kommenden Berufe besonders hervorgehoben werden.

Das geeignetste Mittel[1] zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen ist sicherlich die Beschaffung anderer Erwerbs-

[1] Gewisse Maßnahmen, die sonst gewöhnlich zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit empfohlen werden, muß man wohl für das Baugewerbe von vornherein als ungeeignet ablehnen. So zunächst die von Schanz vorgeschlagene Verlängerung der Kündigungsfristen. Gerade bei den der Zahl der Beschäftigten nach bedeutendsten Berufen des Baugewerbes herrscht auf seiten der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer aus praktischen, sich aus der Saisonnatur des Gewerbes ergebenden Gründen die Tendenz, die Kündigungsfristen möglichst auszuschließen. Ein sogen. Arbeitsausgleich durch Verkürzung der Arbeitszeit kann bei dem Mangel an Beschäftigung im Winter hier nur wenig helfen. Dasselbe gilt von der vorgeschlagenen Regelung von Produktion und Konsumtion. Kartelle und ähnliche Organisationen gibt es, da es sich beim Baugewerbe nicht um Produktion von allgemeinen Massenartikeln handelt, nicht.

gelegenheit, sei es in dem betreffenden Berufe selbst, in welchem der Fall von Beschäftigungslosigkeit eingetreten ist, oder außerhalb desselben. Das erstere ist aber bei der wenigen vorhandenen Arbeitsgelegenheit im Winter nur sehr schlecht möglich, das letztere stößt bei der großen Zahl der hier zu versorgenden Menschen ebenfalls auf Schwierigkeiten, zumal außer dem Baugewerbe auch andere Berufe im Winter unter einer gewissen Arbeitsknappheit zu leiden haben. Zur Durchführung dieses Planes wäre, insbesondere an Orten mit großer Arbeitslosigkeit, vor allem nötig eine genaue Kenntnis der vorhandenen Arbeitsgelegenheit. Dazu bedürfte es einer Sammelstelle für diesbezügliche Angebote und Nachfragen, d. h. eines Arbeitsnachweises.

Im folgenden soll nun untersucht werden, ob die jetzige Art der Arbeitsvermittlung im Baugewerbe geeignet ist, etwa vorhandene Beschäftigung im Berufe selbst wie außerhalb desselben ausreichend zu vermitteln, und besonders, welche Bedeutung diesen Einrichtungen in der sogen. stillen Zeit zukommt.

Nach Philippovich[2] sind ganz allgemein unter Arbeitsvermittlung alle Veranstaltungen zu verstehen, welche Personen, die ihre Arbeitskraft verwerten wollen, die Kenntnis von Stellen verschaffen, an welchen ein Bedürfnis nach Arbeitskräften vorhanden ist. Nach den Formen, in denen sich die Vermittlung vollzieht, kann man unorganisierte und organisierte Arbeitsvermittlung unterscheiden. Für das Baugewerbe kommen beide Arten in Betracht.

Zur unorganisierten Arbeitsvermittlung gehören die Umschau, d. h. die Nachfrage der Beschäftigungsuchenden an den Arbeitsplätzen, ferner die persönliche Vermittlung durch Empfehlungen oder Bekanntgabe von Arbeitsgelegenheit von Person zu Person, schließlich noch Zeitungsinserate, Plakatierungen und Werbungen durch Beauftragte.

Die Umschau scheint im Baugewerbe noch eine der verbreitetsten Formen zu sein. Die Dezentralisation der Arbeitsstätten, sowie die im Sommer meist nicht schwere Erlangung von Beschäftigung, begünstigen diese Art des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage.

[2] Grundriß der politischen Ökonomie Bd. 2 T. 2.

Die persönliche Vermittlung spielt namentlich beim Baugewerbe auf dem Lande eine große Rolle, wo noch starke persönliche Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeiter bestehen.

Das Inserat findet sich nur in Ermangelung anderer zureichender Vermittlungsformen bei großem plötzlichen Bedarf an Arbeitskräften. Dasselbe gilt von Werbungen durch Beauftragte. Sie sind eigentlich nur üblich bei Differenzen zwischen Arbeitgeber und Arbeitern zur Beschaffung sogen. Streikbrecher.

Diese Arten der Arbeitsvermittlung sind aber sehr unzureichend, und zwar für beide Teile, den Unternehmer in Zeiten großen Bedarfs an Arbeitskräften, für den Arbeiter insbesondere bei Arbeitsmangel. Das Wachstum der Bevölkerung und der Unternehmungen, die Veränderungen in den Produktionszweigen und Absatzorganisationen entziehen dem einzelnen immer mehr die Übersicht über den Arbeitsmarkt, so daß schließlich das Zustandekommen einer Vermittlung auf diese Art zum reinsten Zufall werden kann. Die Schattenseiten für den Arbeiter werden sich insbesondere im Winter zeigen, wo die Besetzung jeder freien Stelle im Beruf wie außerhalb desselben für die Abschwächung der Arbeitslosigkeit von Bedeutung ist.

Diese Zustände zu beseitigen, ist das Ziel der organisierten Arbeitsvermittlung. Bei ihr handelt es sich um Einrichtungen, die dauernd das Angebot von freien Arbeitsstellen sowie die Nachfrage nach solchen sammeln und in Verbindung bringen, es sind dies die Arbeitsnachweise. Nach Conrad[3] kann man sie hinsichtlich ihrer Organisation scheiden in solche, die von Interessenten, solche, die von Nichtinteressenten, und schließlich solche, die von beiden zusammen verwaltet werden.

Zu den einseitig von Interessenten geleiteten gehören zunächst die Nachweisstellen der Arbeiterberufsvereine. Diese Verbände beanspruchen den Arbeitsnachweis für sich allein, teils, wie die freien Gewerkschaften, um ihn als Mittel zur Erreichung bezw. Sicherung günstiger Arbeitsbedingungen und zur Propaganda außerhalb der Gewerkschaftsorganisation zu benutzen, teils nur, wie insbesondere die Hirsch-Dunckerschen Ge-

[3] a. a. O.

werkvereine, als notwendige Ergänzung ihrer Einrichtungen für Arbeitslosenunterstützung. Mit Rücksicht auf die Praxis hat man sich aber hier vielfach zu Zugeständnissen an andere Richtungen verstehen müssen.[4] In manchen Orten, und insbesondere in einigen der hier zu behandelnden Berufe, ist diese Art des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage von Bedeutung, und daher soll auf sie zur Prüfung ihrer Zweckmäßigkeit für das aufgestellte Ziel eingegangen werden.

Die Vermittlung erfolgt, bei den Gewerkschaften wie bei den Gewerkvereinen, für jedes einzelne Gewerbe besonders und — wenigstens für Mitglieder — kostenlos. Für den einzelnen Ort geschieht sie durch die lokale Unterstelle, die Zahlstelle bezw. den Sekretär oder den Kassierer des Ortsvereins. Die Kenntnis freier Stellen wird erlangt teils von den Arbeitgebern selbst, teils von den Mitgliedern des Vereins. Kann die Lokalstelle dem Gesuche nicht genügen, so geht es an die Verbandszentrale bezw. den Vorort des Gewerkvereins, die dann durch schleunige Umfragen den Ausgleich von Ort zu Ort besorgen. Durch Gewährung von Reise- und Umzugsunterstützung, eventuell auch Ersatz des Fahrgeldes, kann eine Vermittlung selbst auf weite Entfernungen hin erfolgen. Die Möglichkeit interberuflichen Ausgleichs wird geschaffen teils durch Unterbringung der Fachnachweise in demselben Lokal, teils durch die Tätigkeit der Gewerkschaftskartelle bezw. der Ortsverbände.

Die Wirksamkeit dieser Nachweise ist aber, insbesondere in Zeiten des Arbeitsmangels, gering, da die Unternehmer sie wegen ihres Kampfcharakters nicht gern benutzen und es ihnen bei Arbeitsknappheit leicht ist, den geringeren Bedarf auf andere Weise zu decken. Nach einer Umfrage von Jastrow in den Jahren 1897—1899 war die Arbeitsvermittlung durch die Arbeiterberufsvereine im Baugewerbe von größerer Bedeutung bei den Fliesenlegern, Glasern und Dachdeckern. Die Leistungsfähigkeit dieser Einrichtungen für den hier in Betracht kommenden Zweck kann auch

---

[4] So erklärte schon der 3. Gewerkschaftskongreß 1899, daß wegen des „im gewerkschaftlichen Kampfe nicht zu vermeidenden Kompromisses paritätische Arbeitsnachweise nicht grundsätzlich zu verwerfen seien".

deshalb nicht groß sein, weil ihre Organisation, vor allem in Gegenden mit wenigen Mitgliedern, sehr primitiv ist und überhaupt die Vermittlung nach anderen Berufen wie die von Ort zu Ort manches zu wünschen übrig läßt. Eine umfangreiche Beschaffung von Arbeit, namentlich im Winter, ist daher auf diese Weise nicht möglich.

Dasselbe gilt von den Nachweisen der Unternehmer. Auch die Arbeitgeber haben in der Erkenntnis der Bedeutung einer einseitig betriebenen Arbeitsvermittlung für die Festsetzung der Arbeitsbedingungen derartige Anstalten geschaffen, in erster Linie als Kampfmittel gegen die organisierte Arbeiterschaft. Nach ihren Angaben ist der Zweck dieser Einrichtungen, den Unternehmern Arbeitskräfte in dem Wunsch entsprechender Qualität zu liefern und „erziehliche Einflüsse" auf die Arbeiter auszuüben. Mit den letzteren ist besonders gemeint die Fernhaltung mißliebiger Arbeiter und Vorbeugung von Lohn- und Streikbewegungen innerhalb der auf den Verbandswerkstätten beschäftigten Personen.

Mit der Entwicklung der Arbeitgeberverbände im Baugewerbe ist auch die Gründung derartiger Arbeitsnachweise erfolgt. In der Theorie betont man dabei, daß die Handhabung unparteiisch geschehen solle, in der Praxis aber vollzieht sie sich da, wo die Unternehmerverbände mächtig genug sind, ebenso wie bei der Großindustrie, wenn freilich auch die obligatorische Benutzung der Nachweise wegen der Dezentralisation des Gewerbes nicht immer durchführbar ist.

Organisiert ist die Vermittlung entweder nach dem Hamburger[5] oder nach dem Berliner System.[6] Bei ersterem erstreckt sie sich auf die Anstellung von Arbeitskräften und die Förderung des Zuzugs von auswärts unter gleichzeitiger Kontrolle der Beschäftigungsuchenden auf ihre Unverdächtigkeit in dem oben angedeuteten Sinne hin. Bei dem Berliner System handelt es sich um keine eigentliche Nachweisstelle mehr, sondern um ein Kontrollbureau, das die Personalien der Arbeitsuchenden prüft und ihnen dann

---

[5] Benannt nach dem Arbeitsnachweis des Verbandes der Eisenindustrie in Hamburg.

[6] Benannt nach dem des Verbandes Berliner Metallindustrieller.

eventuell Nachweisscheine erteilt, die sie berechtigen, sich in Betrieben von Verbandsmitgliedern um Stellung zu bewerben. Einstellungen ohne diese Zeugnisse werden erst definitiv nach erfolgter Begutachtung durch die Nachweisstelle. Zur Erleichterung der Nachprüfung der Vergangenheit des Arbeitsuchenden dienen einheitliche Entlassungsscheine und die sogen. schwarzen Listen, das sind Verzeichnisse mißliebiger Arbeiter, die überhaupt oder für bestimmte Zeit, nicht eingestellt werden sollen.

Auch diese Art der Arbeitsvermittlung ist wegen ihres Kampfcharakters nicht zu billigen. Sie verschafft dem Arbeitgeber von vornherein ein Übergewicht bei der Festsetzung der Arbeitsbedingungen, besonders da, wo sie zu einem Kontrollbureau ausartet. Eine obligatorische Benutzung dieser Einrichtungen durch die Arbeitsuchenden wäre im Winter bei dem geringeren Bedarf an Arbeitskräften im Baugewerbe durchführbar, nur würde dies im Sommer, wo der Arbeitgeber mehr Leute braucht und darum der Schwächere ist, zu einer Steigerung der Unruhe im Gewerbe führen.[7] Außerdem haben sich diese Nachweise nur bewährt als Branchennachweise für gelernte Arbeiter. Versuche zu einer interlokalen Regelung auch mit Einbeziehung berufsfremder Arbeiter (sogen. gemischte Arbeitsnachweise), worauf es hier im Winter ankäme, haben bisher zu keinem Resultat geführt.

Der zuletzt angeführte Grund gilt auch für die *von beiderseitigen Interessenten verwalteten Facharbeitsnachweise*. Ihre paritätische Grundlage, die eine unparteiische Vermittlung wahrscheinlich macht, kann den hier nötigen Zusammenhang mit anderen Erwerbszweigen nicht ersetzen. Zu dieser Art von Vermittlung gehören zunächst die auf Grund des § 81 a, 2 GewO. paritätisch eingerichteten Innungsnachweise. Den meisten Innungen fehlen aber derartige Einrichtungen;[8] wo solche

---

[7] Die in letzter Zeit stärker hervortretende Tendenz der Arbeitgeber im Baugewerbe nach Schaffung einseitiger, von ihnen geleiteter Arbeitsnachweise erregt den lebhaftesten Widerspruch der Gewerkschaften. Sie erklären, sich dem auf alle Weise zu widersetzen, selbst wenn dabei das hochentwickelte Tarifwesen in die Brüche gehen sollte.

[8] Nach den im Jahre 1905 veranstalteten Erhebungen über die Wirkungen des Handwerkergesetzes v. 26. 7. 1897.

vorhanden sind, weisen sie nur selten eine höhere Vermittlungsziffer auf, denn meist ist ihre Organisation sehr primitiv.

Ähnliches gilt von den übrigen paritätischen Fachabeitsnachweisen. Bei ihnen handelt es sich um Anstalten, die lediglich zum Zwecke der Arbeitsvermittlung in einem Gewerbe für einen einzelnen Ort oder einen größeren Bezirk gegründet worden sind. Mit Rücksicht auf die Möglichkeit weitgehender Spezialisierung mögen sie in den betreffenden Berufen gewiß in der interlokalen wie lokalen Vermittlung viel leisten können und daher besonders im Winter zur Besetzung freier Stellen im Baugewerbe selbst sehr geeignet sein. Jedoch müssen auch sie bei dem hier nötigen Übertritt von einem Erwerbszweig zum anderen versagen.

Daher wird man die von Interessenten verwalteten Arbeitsnachweise, so viel sich mit ihrer Hilfe auch im einzelnen in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erreichen läßt, teils wegen ihrer Parteilichkeit, teils weil es sich bei ihnen vorwiegend um Fachabeitsnachweise handelt, insbesondere für den Zweck der Beschaffung von Arbeit außerhalb des eigenen Berufs als nicht ausreichend bezeichnen müssen.

In welcher Weise dies aber der von Nichtinteressenten allein oder in Verbindung mit Interessenten betriebenen Arbeitsvermittlung möglich ist, mag im folgenden untersucht werden. Die zu diesem Zwecke geschaffenen Einrichtungen sind teils gewerbsmäßige Unternehmungen, teils Anstalten von privaten wohltätigen Vereinen oder von Kommunen.

Zunächst ist zu konstatieren, daß der gewerbsmäßige Arbeitsnachweis mit all seinen Auswüchsen, die zum Eingreifen der Regierungen des Reichs und der Einzelstaaten geführt haben, für die hier in Betracht kommenden Berufe glücklicherweise gar keine Rolle spielt.

Von Bedeutung ist aber der Arbeitsnachweis gemeinnütziger Vereine. Ihnen ist es zum Teil gelungen, recht ansehnliche Erfolge zu erzielen. Sie übernehmen die Vermittlung meist völlig unentgeltlich und für alle Berufe. Dabei legen sie besonderen Wert auf Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. Diese Form der Arbeitsvermittlung hat gegenüber anderen den Vorzug, daß sie sich leichter den Verhältnissen anpassen kann und daß der

Anschluß neuer Organisationen oder die Übernahme neuer Aufgaben bei ihnen keine besonderen Schwierigkeiten macht. Dagegen wendet freilich Lindemann[9] ein, daß die größere Mobilität zugleich eine geringere Stabilität bedingt, und daß Wechselfälle in den pekuniären Mitteln oder Änderungen in den persönlichen Kräften oft die ganze Institution gefährden können. Den übrigen Bedenken, insbesondere der Abneigung des Arbeitsuchenden gegen die Benutzung dieser Anstalten, hat man mit Erfolg durch Heranziehung von Arbeitervertretern abzuhelfen gesucht, auch war man bemüht, den Wünschen der Arbeitgeber, die diese Einrichtungen zur Vermittlung gelernter Arbeitskräfte für nicht geeignet hielten, durch Angliederung von Facharbeitsnachweisen entgegenzukommen. Demnach haben sich die Vereinsarbeitsnachweise, was Tendenz und Organisation anbetrifft, mehr und mehr den noch zu schildernden öffentlichen Nachweisanstalten genähert, vor allem sind sie auch infolge weitgehender Unterstützung durch die Kommunen oft in sehr intime Beziehungen zu den städtischen Verwaltungen getreten. Dadurch ist es ihnen gelungen, zu einer gewissen örtlichen Zentralisation zu gelangen, was ja vor allem für die Vermittlung von Nebenbeschäftigung eine Vorbedingung ist. Schließlich haben sie sich auch da, wo ein Nachweisverband besteht, gewöhnlich diesem zur Förderung des interlokalen Ausgleichs angeschlossen, so daß sie im ganzen recht leistungsfähig sind. Über ihre Wirksamkeit gibt in anschaulicher Weise Auskunft eine Zusammenstellung in den Veröffentlichungen des Kaiserl. Statistischen Amts über „Die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Auslande und im Deutschen Reich", 2. Teil. Danach bestanden am 1. 1. 1905 in Preußen 41 kommunale Nachweise mit paritätischer Verwaltung, 150 mit bureaukratischer und 85 mit kommunaler Unterstützung betriebene Vereinsnachweise. Im Durchschnitt des Jahres 1904 kamen auf einen kommunalen Nachweis mit paritätischer Verwaltung 2934 vermittelte Stellen, einen kommunalen Nachweis mit bureaukratischer Verwaltung 174 vermittelte Stellen und auf einen mit kommunaler Unterstützung betriebenen Vereinsnachweis 2092 vermittelte Stellen.

[9] a. a. O.

Die Vereinsnachweise beruhen aber nur auf privater Initiative. Da diese jedoch oft ganz fehlte oder nicht in genügender Weise vorhanden war, sahen sich die Regierungen veranlaßt, bei dem immer mehr hervortretenden Bedürfnis nach derartigen Einrichtungen die Kommunen zur Errichtung eigener Arbeitsnachweise anzuregen und sie teilweise dabei zu unterstützen. Neben dem häufigen Mangel an Arbeitsnachweisen boten besonders Veranlassung zum Eingreifen die Mißstände und Unzulänglichkeiten der bisherigen Vermittlung. Ein Interesse der Stadtverwaltungen war insofern gegeben, als sich hier ein Mittel bot, die Steuerkraft der Arbeitgeber und Arbeiter zu heben, die Armenverwaltungen zu entlasten, Klarheit über die Arbeiter- und Armenverhältnisse innerhalb des Ortsbezirks zu erhalten und vor allem durch möglichste Arbeitsbeschaffung der Gefahr, die jede Ansammlung größerer Massen Beschäftigungsloser für die Kommunen bedeutet, die Spitze abzubrechen. In Preußen ergingen in den Jahren 1894, 1898 und 1902 diesbezügliche Ministerialerlasse an die Kommunen, die besonders für Großstädte die Errichtung paritätischer Arbeitsnachweise empfehlen.

Die süddeutschen Regierungen ließen den Nachweisen auch positive Förderung angedeihen. Es wurden staatlich unterhaltene Landeszentralen gegründet, kommunale oder Vereinsarbeitsnachweise subventioniert, die Benutzung der Fernsprecher unentgeltlich gemacht und für die Beförderung Arbeitsloser auf Eisenbahnen besondere ermäßigte Tarife eingeführt. Auf eine Eingabe der süddeutschen Arbeitsnachweisverbände von 1906 ist letzteres seit 1908 auf sämtliche Staatsbahnen im Reich ausgedehnt worden. Den durch öffentliche Nachweisstellen vermittelten Arbeitern wird für Entfernungen von über 25 km Fahrpreisermäßigung auf 1,5 Pfg. pro Kilometer gewährt.

Der Anregung bezw. Förderung der Regierungen glaubten viele Kommunen, namentlich in Preußen und Bayern, am besten zu entsprechen durch Errichtung von *Nachweisen als rein kommunale Anstalten*, bei denen eine Beteiligung von Interessenten überhaupt ausgeschlossen sein sollte. Wie sich aus den oben angeführten Ziffern ergibt, sind die Erfolge dieser Art von Arbeitsnachweisen in Preußen sehr gering. Dasselbe ist auch

in Bayern der Fall. In dem gleichen Jahre (1. 1. 1905) war dort das Verhältnis in den Ergebnissen bureaukratischer und paritätischer Nachweise 142 : 4559. Dies erklärt sich daraus, daß die bureaukratischen Nachweise sich besonders in kleineren Städten befinden und meist nebenamtlich verwaltet werden in Verbindung mit dem Magistratsbureau, dem Meldeamt, dem Polizeibureau und ähnlichen Anstalten. Bei diesen Behörden fehlt es aber teils an dem nötigen Interesse, teils an der Sachkenntnis zu einer Vermittlung qualifizierter Arbeiter. Diese Anstalten kommen daher hauptsächlich nur für ungelernte Personen in Betracht, können jedoch, wie die Zahlen zeigen, auch da nur wenig leisten. Ein wesentliches Moment für ihre geringe Wirksamkeit ist auch der Mangel an Vertrauen der Arbeitgeber und Arbeiter wegen ihrer Nichtbeteiligung an der Verwaltung. Demnach dürfte von Nachweisanstalten dieser Art kein großer Einfluß auf die Verminderung der Arbeitslosigkeit im Winter zu erwarten sein.

Ungleich günstiger sind die Ergebnisse mit kommunalen, paritätisch verwalteten Vermittlungsstellen. Hier haben sich die Mängel der bureaukratisch organisierten Nachweise größtenteils vermeiden lassen. In ihrer Einrichtung gleichen sie den geschilderten Vereinsarbeitsnachweisen. Das Prinzip der Unparteilichkeit ist auch bei ihnen gewahrt. Ob die Wahl der Kommissionsmitglieder nun besser geschieht durch die Stadtverordneten, die Beisitzer des Gewerbegerichts, der Ortskrankenkasse oder durch ähnliche Körperschaften, ist eine Frage des einzelnen Falles. Praktisch bedeutsam ist hier besonders die sogen. Streikklausel, die im Baugewerbe wegen der häufigen Differenzen zwischen Unternehmern und Arbeitern eine gewisse Rolle spielt. Manche Nachweise stellen bei derartigen Streitigkeiten die Vermittlung für das betreffende Gewerbe oder nur für den einzelnen Betrieb bis zur Fällung eines Schiedsspruchs ein, andere berücksichtigen den Streikfall überhaupt nicht, die meisten begnügen sich mit einer diesbezüglichen Mitteilung an die Arbeitsuchenden. Insbesondere auf die letztere Art ist es gelungen, eine einseitige Begünstigung einer Partei zu vermeiden.

Mit paritätischen städtischen Arbeitsnachweisen sind bisher die besten Erfolge erzielt worden. Auch für eine Fachvermittelung

haben sie sich als vollkommen geeignet erwiesen. So bezog sich z. B. im Geschäftsjahr 1907/08 in München, Straßburg und Elberfeld die Mehrzahl aller Vermittelungen auf gelernte Arbeiter, und an ihnen wieder nahm in diesen Orten das Baugewerbe einen bedeutenden Anteil.[10] Außer der Parität in der Verwaltung hat insbesondere der Anschluß von Facharbeitsnachweisen der Innungen an die kommunale Nachweisstelle sowie die Übertragung auch anderer Funktionen auf sie — in Straßburg und Cöln die Prüfung und Kontrolle für Gewährung von Arbeitslosenunterstützung — wesentlich zu stärkerer Benutzung und örtlicher Zentralisierung der Vermittelung beigetragen.

Ein derartiger Arbeitsnachweis wird auch zur Beschaffung anderer Arbeit im Winter viel beitragen können, und zwar um so mehr, als es ihm viel leichter sein wird, in Verbindung mit auswärtigen ähnlichen Anstalten eine interlokale Vermittelung in die Wege zu leiten. In Süddeutschland ist eine solche von Staats wegen durch die Errichtung von Landeszentralen erfolgt, in Norddeutschland haben sich freiwillige Verbände gebildet, so der Rhein-Mainverband, der westfälische Arbeitsnachweisverband, der Verband für den Regierungsbezirk Liegnitz und andere. Der Austausch geschieht durch öftere Übersendung von Vakanzlisten sowie durch Postkarten- und durch telephonischen Verkehr. Bei dem interlokalen Ausgleich spielt namentlich für die Vermittelung baugewerblicher Arbeiter eine besondere Rolle die Tendenz, auf dem Lande Beschäftigte nicht durch die günstige Gelegenheit, andere Arbeit zu erhalten, zur Aufgabe ihrer bisherigen Stellung zu veranlassen. Dies zeigt sich bei den bayerischen Nachweisen in der Vermittelung landwirtschaftlicher Arbeiter nur wieder in solche Stellungen, bei einigen badischen (Konstanz) in der Unterdrückung freier städtischer Stellen bei den Bekanntmachungen in ländlichen Orten. Gegen derartige Maßnahmen wird eingewandt, daß sie überflüssig seien, da auch auf dem Lande überhaupt nur für diejenigen eine Veranlassung zur Aufgabe ihrer Stellung bestände, die sich da in ungünstigen Verhältnissen befänden. Das mag häufig zutreffen, dabei ist aber den außerdem noch wirksamen,

[10] Jahresberichte der genannten Anstalten.

von materiellen Gründen unabhängigen, psychologischen Momenten für den Zug vom Lande nach der Stadt keine Bedeutung beigemessen.

Im allgemeinen wird man sagen können, daß die kommunalen paritätischen Arbeitsnachweise sich bisher als am meisten entwicklungs- und damit auch leistungsfähig erwiesen haben. Von einer Vollkommenheit der Arbeitsvermittelung ist freilich noch lange nicht zu reden. Einen Ausbau nach dieser Richtung bezweckt der 1898 gegründete Verband deutscher Arbeitsnachweise, dem gegenwärtig die meisten kommunalen und Vereinsvermittlungsstellen angehören. Seinen Zweck sucht er zu erreichen durch Austausch der Erfahrungen der einzelnen Nachweise, durch Einwirkungen auf Errichtung neuer derartiger Anstalten, Aufstellung laufender Statistiken und Veranstaltung von Konferenzen der Vertreter der Arbeitsnachweise zur Erörterung allgemeiner Fragen auf diesen und verwandten Gebieten.

Von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Arbeitsvermittelung geht besonders weit die auch vom Verband deutscher Arbeitsnachweise vertretene Forderung der Einführung der allgemeinen obligatorischen Benutzung kommunaler Nachweisstellen, insbesondere an größeren Orten. Eine Verwirklichung dieses Gedankens ist jedoch für absehbare Zeit, solange vor allem an eine Aufgabe der von Interessenten einseitig betriebenen Nachweise — bei denen der Arbeitgeber ist sogar ein Wachsen zu konstatieren — nicht gedacht wird, kaum möglich. Zur Unterdrückung derartiger Anstalten fehlt jede gesetzliche Handhabe. Daß eine solche geschaffen wird, erscheint wenigstens für die nächste Zeit als ausgeschlossen. So sehr dies auch im Interesse einer zentralistisch betriebenen Vermittelung zu bedauern ist, zumal die Praxis beweist, daß ein gut funktionierender kommunaler Arbeitsnachweis weitgehende erfüllbare Wünsche beider Teile berücksichtigen kann, so ist mit dieser Tatsache vorläufig doch zu rechnen. Dem angegebenen Ziel könnte man gegenwärtig vielleicht dadurch etwas näher kommen, daß man solchen öffentlichen Anstalten durch weitere Vergünstigungen als die bereits erwähnten eine Überlegenheit in der Leistungsfähigkeit gegenüber privaten ähnlichen Einrichtungen gibt. Sich in diesem Sinne bewähren und einem fühlbaren Mangel abhelfen

dürfte eine Ausstattung der Nachweise mit Geldmitteln zur Gewährung vorübergehender Unterstützungen, insbesondere von Fahrgeld, und die Angliederung etwa bereits zu diesem Zweck vorhandener gemeinnütziger Institute, wie Herbergen und Verpflegungsstationen.

Wie weit im übrigen die letztgenannten Arten von Arbeitsnachweisen für das Baugewerbe zwecks lokaler oder interlokaler sowie für interberufliche Vermittelung in Betracht kommen, läßt sich mit Zahlen nicht belegen. Im allgemeinen ist aber bei den Angehörigen des Baugewerbes, namentlich in den Städten, eine wachsende Benutzung derartiger Anstalten vorhanden. Für die Ständigkeit des Arbeitsverhältnisses innerhalb der gegebenen Grenzen der Arbeitsgelegenheit sind diese Einrichtungen nach ihrer ganzen Art wie der bisherigen Praxis als sehr wohl geeignet zu bezeichnen.

b) Der Nebenerwerb.

§ 5.

a) Im allgemeinen.

Das Maß der Wirksamkeit der Arbeitsnachweise zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hängt aber von der vorhandenen Arbeitsgelegenheit ab. Für die Mehrzahl der im Baugewerbe beschäftigten Personen ist jedoch, wie die Betriebsstatistik zeigt, im Winter in ihm selbst keine Arbeitsgelegenheit vorhanden. Ihnen müssen daher während dieser Zeit, soweit möglich, andere geeignete Berufe zugänglich gemacht, also Nebenerwerb beschafft werden.

Nebenberuf ist nach Otto Most[1] „diejenige Erwerbstätigkeit, die neben dem Hauptberuf, d. h. derjenigen Erwerbstätigkeit, die die gesellschaftliche Stellung des einzelnen bestimmt, regelmäßig ausgeübt wird, und zwar im allgemeinen nicht ausschlaggebend für Lebenshaltung und Einkommen ist, aber doch bedeutsam für die Gestaltung der Lebensverhältnisse des einzelnen als auch ganz

[1] a. a. O.

besonders für seine Stellung in dem Getriebe des wirtschaftlichen Lebens".[2]

Haupt- und Nebenberuf können ausgeübt werden sowohl neben- wie nacheinander. Für die hier zu behandelnden Saisongewerbe kommt beides in Betracht. Bei ihnen ist der Nebenerwerb privatwirtschaftlich von Bedeutung insofern als der einzelne vor Not geschützt wird, volkswirtschaftlich, indem auf diese Weise Arbeitskräfte während der sogen. stillen Zeit in diesen Berufen nicht ungenützt bleiben.

In welchem Umfange im Baugewerbe Nebenerwerb vorhanden ist, ergibt sich in gewissem Grade aus der amtlichen Statistik. In Betracht kommt hier nur die Berufsstatistik, da die Ergebnisse der Gewerbezählung über Vereinigungen von Hauptbetrieben mit solchen Betrieben, die auch in der „toten Zeit" Gelegenheit für Arbeits- und Kapitalverwertung bieten — was übrigens selten ist — keinen Aufschluß geben.

Das Bild, welches auf diese Weise geboten wird, ist allerdings nicht vollständig. Zunächst sind die Ergebnisse der zwei letzten Zählungen mit denen von 1882 aus formalen Verschiedenheiten bei der Aufnahme nicht vergleichbar. Der starke Rückgang des Nebenberufs seit 1882 erklärt sich daraus, daß man in dem genannten Jahre nicht bestimmt hatte, daß als Nebenberuf nur der Erwerb zu bezeichnen sei, bei dem es sich um *wesentliche* Einnahmen handelt. So kam es, daß jeder Inhaber eines Stückchens Land als Landwirt im Nebenberuf gezählt wurde. Dazu treten noch bei allen drei Erhebungen unvermeidliche Unzulänglichkeiten; so die für den Angabepflichtigen bestehende Versuchung, diesbezügliche Eintragungen in die Haushaltungslisten überhaupt nicht zu machen, sei es infolge Gleichgültigkeit gegen wissenschaftliche Untersuchungen, sei es aus Abneigung des gemeinen Mannes gegen alles, was einer behördlichen Erhebung ähnelt.

---

[2] Nach der amtlichen Erläuterung zu den Fragebogen der Berufszählung gilt als Nebenberuf jede erwerbende Tätigkeit, die neben einem Hauptberuf, sei es zur Zeit der Zählung oder zu einer anderen Jahreszeit, ausgeübt wird und einen wesentlichen Teil des Gesamteinkommens aus erwerbender Tätigkeit bringt. Das „regelmäßig" in der *Most*schen Definition wird wohl richtig auszulegen sein als nicht vorübergehend oder einmalig, sonst wäre der Begriff zu eng gefaßt.

Im Baugewerbe hauptberuflich tätige Arbeiter m. Nebenerwerb.

		Als Selbständige	Als Unselbständige	Insbesondere in der Landwirtschaft als Selbständige	Insbesondere in der Landwirtschaft als Unselbständige	Personen mit Nebenberuf in % der Erwerbstätig.
Bauunternehmung u. Bauunterhaltung	1882	56 438		50 689	4 059	—
	1895	61 012	7 270	58 661	5 462	20,68
	1907	91 798		85 389		16,76
Maurer	1882	115 252		94 491	14 063	—
	1895	79 138	14 647	73 309	9 983	22,36
	1907	121 327		109 327		22,33
Zimmerer	1882	52 243		45 306	7 422	—
	1895	33 584	6 275	31 507	4 610	24,82
	1907	42 941		38 839		23,39
Glaser	1882	786		143	437	—
	1895	162	383	119	223	4,91
	1907	809		489		5,13
Stubenmaler, Staffierer, Anstreicher	1882	5733		3 439	1 369	—
	1895	3 265	1 503	2 758	820	4,99
	1907	8682		6395		5,91
Stuckateure	1882	Zusammen mit vorigem			—	—
	1895	603	188	553	134	6,53
	1907	1558		1369		6,78
Steinsetzer, Pflasterer, Asphaltierer	1882	1969		1 477	353	—
	1895	1 701	394	1 623	268	12,27
	1907	3147		2781		10,21
Brunnenmacher	1882	—		—	—	—
	1895	222	83	197	52	12,04
	1907	520		495		14,07
Ofensetzer, auch Töpfer und Schornsteinfeg.	1882	350		120	184	—
	1895	469	352	423	240	4,48
	1907	965		727		5,06
Dachdecker	1882	3378		2 225	745	—
	1895	2 235	746	1 964	425	13,61
	1907	3756		3064		12,79
Einrichter von Gas- und Wasseranlagen	1882	53		35	2	—
	1895	150	36	122	5	2,76
	1907	617		424		3,28
Feldmesser, Geometer, Kulturtechniker	1882	752		502	181	—
	1895	678	213	608	153	14,99
	1907	1369		1140		15,41

Häufig herrscht auch Unsicherheit der Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenberuf, ebenso zweifelhaft ist die Frage nach dem wesentlichen Teil des Einkommens. Bei den besseren Ständen mag auch das Schamgefühl eine Rolle spielen, bei Saisonarbeitern insbesondere wechselt nicht selten der Nebenberuf, oder er ist sogar, speziell bei Gelegenheitsarbeitern, gar nicht definierbar.

Aus diesen Gründen werden, auch nach Äußerungen der Bearbeiter der amtlichen Statistik, die Ermittelungen trotz aller Sorgfalt noch hinter der Wirklichkeit zurückbleiben, vor allem werden die nicht landwirtschaftlichen Berufe sehr zu kurz gekommen sein. Immerhin bieten wohl bei den bestehenden Schwierigkeiten die vorhandenen Ergebnisse das, was überhaupt statistisch erfaßbar ist.

Aus den angeführten Ziffern erhellt nun, daß der Nebenerwerb bei den hier in Betracht kommenden Berufen, vor allem bei den der Zahl der Beschäftigten nach bedeutendsten, relativ häufig ist. Bei manchen übersteigt er 20% der Erwerbstätigen, während der Durchschnitt für alle diese Personen im Reich 1895 nur 14,29%, 1907: 13,72% betrug. Im ganzen ist hier aber doch ein Rückgang zu konstatieren. Von allen Arbeitern im Baugewerbe hatten Nebenerwerb überhaupt 1882: 31,16%, 1895: 19,56%, 1907: 17,66%; insbesondere in der Landwirtschaft 1882: 29,88%, 1895: 17,64%, 1907: 15,94%. Auf den Grund der hohen Zahlen im Jahre 1882 ist bereits hingewiesen worden. Der Rückgang im Verhältnis der beiden letzten Zählungen ist wohl zu erklären mit der starken Zunahme der Bautätigkeit in größeren Städten und der dadurch hervorgerufenen Verminderung der Gelegenheit zur Ausübung landwirtschaftlichen Nebenerwerbs. Die hier immerhin aber noch vorhandene größere Häufigkeit des Nebenberufs erklärt sich teils aus dem regelmäßigen Aussetzen der Beschäftigung, was die Angehörigen des Baugewerbes mehr als andere nötigt, für anderweitige Arbeit zu sorgen, teils aus der Dezentralisation dieses Gewerbes, durch die die Ausübung des allgemein vorherrschenden landwirtschaftlichen Nebenerwerbs erleichtert wird. Letzterer bildet nach der Statistik 1882: 79,19%, 1895: 73,71%, 1907: 74,62% aller Nebenerwerbsfälle im Reiche überhaupt. Von 100 Erwerbstätigen im Baugewerbe mit Neben-

erwerb fanden solchen in der Landwirtschaft im Jahre 1895: 91,46, 1907: 87,55.

Vorwiegend ist dabei, wie die angefügte Tabelle zeigt, die selbständig ausgeübte Landwirtschaft. Hier handelt es sich hauptsächlich um Kleinstellenbesitzer, die teils am Orte selbst im Baugewerbe tätig sind, teils solcher Beschäftigung in der nächst gelegenen Stadt oder gar als Landgänger in weiter entfernten Gegenden im Sommer nachgehen. Eine derartige Verbindung zweier Berufe ist sehr zweckmäßig. Der Verdienst außerhalb der Landwirtschaft führt dieser Geld zu, das zu Meliorationen verwandt werden kann, andererseits bildet die landwirtschaftliche Besitzung gleichsam eine Rückversicherung für Saisonarbeiter, die es ihnen ermöglicht, die Periode des Verdienstausfalls leichter zu überstehen. Freilich darf in diesem Falle das Stück Land nicht zu klein sein, damit es den gedachten Zweck noch erfüllen kann; ist es hingegen ein wenig zu groß, so daß die Tätigkeit in den Feierstunden wie die der Angehörigen dafür nicht mehr ausreicht, so besteht wieder die Gefahr schlechter Bewirtschaftung. Der sozusagen ideale Fall einer Nebenbeschäftigung, wo die verschiedenen Tätigkeiten sich zeitlich ablösen, liegt hier allerdings nicht vor, denn auf der Besitzung selbst wird im Winter nicht viel zu tun sein; doch die Hauptsache ist ja, daß ihre Naturalerträgnisse eine willkommene Ergänzung des Einkommens sind.

Komplizierter sind die Verhältnisse in den Fällen, wo Haupt- und Nebenberuf nicht neben-, sondern nacheinander ausgeübt werden. Hier bestimmt sich die Häufigkeit des Nebenerwerbs nach der Art des Berufs und den örtlichen Verhältnissen. Nach dem zuletzt Gesagten kann derartige Beschäftigung in der Landwirtschaft selbst für Arbeiter nur in unselbständiger Stellung in Betracht kommen. Die Aussichten auf Nebenerwerb als Tagelöhner sind aber, besonders infolge des vermehrten Gebrauchs der Dreschmaschine auch auf kleineren Gütern, sehr zurückgegangen. Auch die Landwirtschaft hat im Winter ihre tote Zeit, und die größeren Gutsbesitzer müssen ohnehin ihre Leute unterhalten, ohne sie genügend beschäftigen zu können. Auf diese Weise erklärt es sich, daß die unselbständig ausgeübte Landwirtschaft als Nebenerwerb nach der Berufsstatistik eine geringe Rolle spielt. Ausschlaggebend für die

Häufigkeit derartiger Nebenberufe ist also die selbständige landwirtschaftliche Tätigkeit, die aber von der Verbreitung des Kleingrundbesitzes, sei es in Form des Eigentums oder der Pacht, abhängt. Im Westen Deutschlands ist er stärker vertreten als im Osten und bei den Bewohnern des platten Landes mehr als bei denen der Städte.[3] Das letztere Moment trägt wesentlich dazu bei, die Frage der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und insbesondere der Saisonarbeitslosigkeit zu einem spezifisch großstädtischen Problem zu machen.

Die übrigen Erwerbszweige treten gegenüber der Landwirtschaft bei den meisten der hier in Betracht kommenden Berufe weit zurück. Eine Spezialisierung, wenn auch bloß in große allgemeine Gruppen, ist nur bei der Zählung vom Jahre 1882 erfolgt. Danach fanden von 1000 in Industrie einschließlich Bergbau und Bauwesen beschäftigten Arbeitern mit Nebenerwerb denselben 950,5 in Land- und Forstwirtschaft, 36,6 in Industrie einschließlich Bergbau und Bauwesen, 25,3 in Handel und Verkehr einschließlich Gast- und Schankwirtschaft, 2,3 in Lohnarbeit wechselnder Art und häuslichen Diensten, 8,2 in Staats-, Gemeinde-, Kirchen- usw. Dienst und in sogen. freien Berufen. Aus den bereits angeführten formalen Mängeln bei der Aufnahme mag freilich der Anteil der Landwirtschaft etwas zu groß ausgefallen sein.[4]

[3])

Bei der Berufszählung von 1895 entfielen auf 100 hauptberuflich tätige Arbeiter			Von 100 der Bevölkerung entfielen 1895 auf Arbeitslose im Sinne der amtlichen Zählung (also einschließlich der Angestellten)		
	Nebenerwerbsfälle	Nebenberufsausübende		am 14. VI.	2. XII.
in Großstädten	3,09	1,31	in Großstädten	1,66	2,43
in Mittelstädten	3,82	4,45	in Gemeinden v. 10000—100000 Einw.	0,79	1,59
in Kleinstädten	8,51	10,84	in Gemeinden unter 10000 Einw.	0,32	1,26
in Landstädten	16,93	15,40			
Plattes Land	20,50	13,29			

[4] Daß die Summe der angegebenen Zahlen größer ist als 1000, erklärt sich nach der amtlichen Erläuterung daraus, daß Personen mit verschiedenen Nebenerwerbsarten, wenn diese in verschiedene Berufsabteilungen fallen, bei jeder bezüglichen Abteilung aufgeführt werden.

Von den als Nebenerwerb ausgeübten nicht landwirtschaftlichen Berufen kommen zunächst diejenigen hier in Betracht, die ebenfalls hauptsächlich auf dem Lande vertreten sind, oder jene, die mit der Landwirtschaft wenigstens in enger Verbindung stehen. Zu den letzteren gehören die sogen. agrarischen Nebengewerbe. Dies sind gewerbliche Berufe, die in ganz besonderem Maße mit vor allem größeren landwirtschaftlichen Betrieben verbunden sind, ihre Produkte verwerten und die Abfälle wieder der Landwirtschaft zugute kommen lassen. Solche Gewerbe sind die Zucker- und Stärkefabrikation, die Brennerei, Brauerei, Getreidemüllerei, die Wein-, Butter- und Käsebereitung. Die beiden letzteren werden aber das ganze Jahr hindurch ausgeübt und haben ihr eigenes ständiges Personal, so daß im Winter ein erhöhter Bedarf an Arbeitskräften nicht vorhanden ist. Das gleiche gilt jetzt mehr und mehr ebenfalls von der Brauerei, wenn auch nach der Gewerbezählung von 1895 noch mehr als ein Drittel dieser Betriebe hauptsächlich in den Wintermonaten in voller Tätigkeit ist. Die Brauerei tendiert zum Großbetrieb und wird Jahresgewerbe, dank den technischen Erfindungen, insbesondere den Eis- und Kühlmaschinen.[5] Ebenso ist es bei den landwirtschaftlichen Kampagneindustrien, d. h. solchen Gewerben, deren Betrieb auf bestimmte Jahreszeiten beschränkt ist und während des übrigen Jahres ganz ruht, wie der Rübenzuckerindustrie, der Stärkefabrikation, der Branntweinbrennerei, der Getreidemüllerei und der Weinbereitung. Hier dauert die Saison meist von September bis Anfang Dezember, fällt also gerade nicht in die Zeit, die für Nebenbeschäftigung von Bauarbeitern besonders in Betracht käme. Bei den vor allem mit größeren Gütern verbundenen Brennereien währt der Betrieb fast den ganzen Winter hindurch, doch werden hier in erster Linie die in ihrem Berufe beschäftigungslosen landwirtschaftlichen Arbeiter Verwendung finden. Bei manchen dieser Gewerbe treten auch die Tendenzen zum Großbetrieb und damit zu im allgemeinen gleichmäßiger Tätigkeit während des ganzen Jahres hervor.

---

[5] So auch der Bericht des Gewerbeaufsichtsbeamten für Niederbayern im Jahre 1900 über die Verhältnisse des Maurergewerbes.

Zum Teil etwas günstiger liegen die Verhältnisse hinsichtlich der anderen Arbeitsgelegenheiten, die sich sonst noch auf dem Lande bieten, wie Arbeiten im Walde, in Steinbrüchen und bei Wegebauten. Namentlich die Waldarbeit, insbesondere die Gewinnung von Nutzholz, spielt hier eine große Rolle, denn sie gehört zu den Beschäftigungen, die ihrer Natur nach hauptsächlich nur in der kälteren Jahreszeit vorgenommen werden können.[6] In Gegenden freilich, wo der Großgrundbesitz überwiegt, tritt dieser Verdienst für Angehörige des Baugewerbes wieder mehr zurück, da hier vor allem die arbeitslosen landwirtschaftlichen Tagelöhner und Dienstleute in Betracht kommen.

An sich zur Vornahme im Winter geeignet ist auch die Beschäftigung bei der Sand- und Steingewinnung sowie beim Wegebau, da sie keinerlei Vorbildung erfordert, in der Regel auch keine Nachteile für die Gesundheit mit sich bringt und ohne Schaden für den Betrieb beliebig unterbrochen werden kann. Doch bei strengem Frost hört auch sie auf; ferner ist bei der Sand- und Steingewinnung eine Betriebserweiterung im Winter wegen der geringen Absatzmöglichkeiten nicht angebracht. Oft begnügt man sich da mit den Abräumungsarbeiten und läßt die eigentliche Steingewinnung für den Sommer. Für den Nebenerwerb wird auch hier in der Regel nicht genügend Gelegenheit vorhanden sein, vielmehr dürfte sich sogar für einen Teil der in diesen Erwerbszweigen hauptberuflich beschäftigten Personen noch eine gewisse regelmäßig arbeitslose Zeit ergeben.[7]

Wegebauarbeiten werden zwar nicht selten im Winter vorgenommen; sie kommen aber dann, da das Baumaterial bei Frost das Arbeiten sehr erschwert, häufig teurer zu stehen und tragen

[6] So fanden nach Mitteilungen der Kgl. Regierungsforstabteilung für die Pfalz an den Gewerbeaufsichtsbeamten im Jahre 1900 in den Monaten November bis März 1150 Bauarbeiter in der Pfalz bei Waldarbeiten in staatlichen Forsten Beschäftigung.

[7] So waren nach der Gewerbestatistik vom Jahre 1895 in Marmor-, Stein- und Schieferbrüchen, sowie bei der Verfertigung grober Marmor-, Stein- und Schieferwaren 46961 Personen das ganze Jahr in gleichmäßiger Tätigkeit und 20655 nur einen Teil des Jahres; bei den Steinmetzen war das Verhältnis 22549 : 19269; bei der Gewinnung resp. Herstellung von Kies, Sand, Kalk, Zement, Gips 41191 : 21864.

daher oft den Charakter der später zu schildernden Notstandsarbeiten.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage hinsichtlich derjenigen Erwerbszweige, die nicht ausschließlich auf dem Lande vertreten sind, wie Industrie, Bergbau und Gelegenheitsarbeit verschiedenster Art. Die Aussichten auf Beschäftigung in Fabriken und Bergwerken hängen naturgemäß zunächst von den lokalen Verhältnissen ab; doch auch da, wo derartige Erwerbszweige vertreten sind, bestimmt sich im allgemeinen die Häufigkeit der Nebenbeschäftigung bei ihnen nach der Konjunktur und der besonderen Qualifikation der Arbeiter zu den hier in Betracht kommenden Verrichtungen. Bei mäßigem Geschäftsgang dürften aber nur wenige Bauarbeiter auf diese Art ein Unterkommen für den Winter finden, da sie nach Berichten der Gewerbeaufsichtsbeamten nicht gern eingestellt werden, weil auf ihr Verbleiben gewöhnlich nicht zu rechnen ist, sie vielmehr die Fabrik verlassen, sobald sich irgend Gelegenheit für Bauarbeit bietet.[8] Außerdem setzen die meisten Arbeiten in Fabriken und Bergwerken eine gewisse Fähigkeit und Übung voraus, die den im Baugewerbe beschäftigten Arbeitern gewöhnlich fehlt. Dies ist oft ein wesentliches Hindernis für ihre Verwendung. So äußert sich ein dem Verfasser ausgestelltes Gutachten der Handelskammer in Elberfeld dahin, daß Bauarbeiter, aber nur bei gutem Geschäftsgange, wohl im Eisenbahnbetrieb (Streckenunterhaltung usw.), in großen Maschinenfabriken, Eisengießereien, Großfuhrgeschäften usw. vorübergehend lohnend beschäftigt werden können, daß sie aber entlassen werden, sobald die Werke geschulten Ersatz finden. Die Textilindustrie hingegen könne ihrer Eigenart wegen keine Bauarbeiter auch nur vorübergehend gebrauchen, es sei denn als Platzarbeiter. Im allgemeinen mag also eine Kombination mit einem anderen gelernten Berufe gelegentlich vorkommen und

[8] Erhebungen der Kgl. Bayer. Fabriken- und Gewerbeinspektoren über das Maurergewerbe 1900, Bericht für die Pfalz. — Ebenso berichtet im Jahre 1907 der Gewerbeaufsichtsbeamte für den Regierungsbezirk Cöln, daß der Wechsel der Arbeiter im Frühjahr wegen der Beschäftigungsgelegenheiten in Steinbrüchen und bei Bauten besonders häufig ist und daß man ihm durch Heranziehung von Arbeitern aus größerer Ferne vorzubeugen sucht.

sich bei gutem Geschäftsgange für den Betreffenden auch bewähren, dabei aber dürfte es sich in der Regel nur um Ausnahmen handeln, die durch lokale Verhältnisse bedingt sind.[9]

Ähnlich ist es mit der Arbeitsgelegenheit im Handwerk. Die Fälle, wo ein solches nebenberuflich nur im Winter ausgeübt wird, dürften wohl selten sein. Häufiger hingegen kommt es vor, insbesondere auf dem Lande und in kleineren Städten, daß der Saisonarbeiter schon im Sommer nebenberuflich Handwerkerarbeiten, z. B. als Schuhmacher, Schneider, Fleischer, Tischler usw., verrichtet und sich auf diese Weise seine Kundschaft für den Winter hält. Gelegentliche Beschäftigung im Baugewerbe selbst findet sich im Winter auch bei Reparaturarbeiten und kleinen baulichen Veränderungen. Diese Einkommensquelle kann naturgemäß nur einem beschränkten Teil von Personen zugänglich sein, da sonst kein Grund gegeben wäre, von einer allgemeinen Betriebsstockung zu reden.

Wichtiger ist die Hausindustrie als Nebenberuf. Sie ist fast überall in irgendeiner Form vorhanden und daher für den hier in Betracht kommenden Zweck besonders geeignet. Ihre Art richtet sich nach den örtlichen Verhältnissen und hängt von den verschiedensten Bedingungen, wie Nähe einer Industrie, Vorkommen gewisser Rohstoffe und anderem mehr, ab. Die mannigfaltigsten Beschäftigungen kommen hier in Betracht, wie Hut- und Korbflechten, Besenbinden, Weben, Verfertigung verschiedener eiserner Geräte, von Porzellan-, Ton- und Spielwaren sowie vielen anderen Artikeln. So unleugbare Nachteile die Hausindustrie auch sonst haben mag, als Nebenerwerb ausgeübt, verliert sie sicher viel von ihnen, sodaß sie prinzipiell als geeignete Winterbeschäftigung für Bauarbeiter bezeichnet werden kann. Ein Allheilmittel freilich kann auch sie nicht sein, da es schwer fallen dürfte, ganz abgesehen von der erforderlichen, oft schwer zu erlangenden Qualifikation, stets die genügende Menge Arbeit zu

[9] So wird im Jahresbericht der Bergbehörden für das Jahr 1907 aus dem Regierungsbezirk Wetzlar berichtet, daß zu Beginn der warmen Jahreszeit eine Anzahl Arbeiter die Grubenarbeit verlassen, um in den Großstädten als Maurer bei höheren Löhnen zu arbeiten. Diese Leute kehren erst beim Einstellen der Bautätigkeit in den kalten Wintermonaten zur Grubenarbeit zurück.

besorgen. Auch würde sie, in größerem Maße ausgeübt, bei den durch die Kosten der Lebenshaltung bedingten höheren Löhnen in den Großstädten sich bald als unrentabel erweisen.

Im übrigen bietet sich namentlich an größeren Orten noch mancherlei Arbeit wechselnder Art. So finden Bauarbeiter im Winter Verdienst in Hafenstädten als Hafen- und Werftarbeiter, ferner als Kohlenträger, Tagelöhner in Handels- und Transportbetrieben, wohl auch als Ausläufer, Kellner, Musikanten und bei sonstigen Beschäftigungen. Regelmäßig ist auch in Deutschland zeitweise für einen Teil dieser Arbeitslosen Erwerbsgelegenheit vorhanden bei Schneeaufräumungsarbeiten und bei der Gewinnung von Natureis. Auch sonst werden manche sich da, wo die Frau einen Kramladen, eine Wäscherei, ein Milchgeschäft oder ähnliches betreibt, in diesem nützlich machen oder im Haushalt selbst, falls die Frau einen eigenen Erwerb als Fabrik- oder Heimarbeiterin hat.

Eine Ausnutzung all der erwähnten Beschäftigungsmöglichkeiten kann doch wesentlich zur Linderung der durch Arbeitslosigkeit hervorgerufenen Not beitragen, wenn nur stets auf seiten der Betroffenen auch der Wille zur Arbeit vorhanden ist und das zutrifft, was dem Verfasser der Vorstand des Zentralverbands der Zimmerer mitteilte, daß „die Kollegen hierbei nicht wählerisch sind".

Geeignete Vorschläge zu einer Ausgestaltung des Nebenerwerbs für Saisonarbeiter lassen sich schwer machen, da die lokalen Verhältnisse zu verschieden und ihr Einfluß auf die ganze Frage zu groß ist. Eduard v. Hartmann[10] fordert zur Beseitigung der Saisonarbeitslosigkeit, daß alle Bauarbeiter von ihrer Lehrlingszeit an im Winter für Fabrikarbeit zu billigeren Löhnen ausgebildet werden sollen; ferner sollen, um auch den unqualifizierten Tagelöhnern höhere Löhne im Sommer zu verschaffen, ihre rohen Menschenkräfte durch Maschinenkräfte ersetzt und alle Menschenarbeit zu qualifizierter Arbeit erhoben werden.

Ein solcher Plan ist aber in einer individualistisch organisierten Volkswirtschaft nicht durchführbar. Zu derartigen Maßnahmen fehlen gegenwärtig alle Mittel. Es mangelt an einer

---

[10] Vorübergehende Arbeitslosigkeit. Die Zukunft. 1. 4. 1893.

Zwangsgewalt, um gewisse Personen zu den gedachten Bedingungen zu verpflichten. Außerdem bestimmt sich der Preis der meisten Waren in freier Konkurrenz. Wie es nun möglich sein sollte, die vorgeschlagenen Lohnunterschiede für die in der Industrie dann vorhandenen zwei Arbeiterkategorien aufrechtzuerhalten, ist nicht ersichtlich. Auch läßt sich der Absatz der Produkte ohne große Preisschwankungen nicht beliebig steigern oder vermindern oder auf die verschiedenen Jahreszeiten verteilen. Der private Unternehmer kann gegenwärtig nur unter ganz besonderen Bedingungen ohne zu großes Risiko auf Vorrat produzieren; öffentliche Körperschaften, wie Staat oder Kommunen, können es ebenso wenig, da ihnen in der Regel solch umfassende Einrichtungen zur Gütererzeugung sowie zum Absatz der Waren fehlen und auch sie natürlich einen Preisdruck bei etwaiger Überproduktion von für den Markt bestimmten Artikeln nicht vermeiden können.

Unter den gegenwärtigen Verhältnissen ist daher dieser Vorschlag unausführbar. Diskutierbar wäre er vielleicht dahin modifiziert, es sollte Saisonarbeitern Gelegenheit zum Anlernen gegeben werden in solchen Erwerbszweigen, die von der Jahreszeit weniger abhängig sind und bei guter Geschäftslage event. mehr Leute verwenden können. Ob nun hier Industrie, Bergbau, Handelsgewerbe oder Hausindustrie in Betracht kämen, müßte sich ganz nach den lokalen Verhältnissen richten. Auf diese Weise würde es möglich sein, mehr Personen als bisher Nebenbeschäftigung zu bieten. Darauf, daß der Mangel jeglicher Qualifikation zu anderen Arbeiten sich vor allem unter den genannten Umständen als ein Hindernis zu anderweitiger Verwendung von Bauarbeitern erwiesen hat, ist im vorhergehenden hingewiesen worden. Die Ausführung dieses Planes würde allerdings hauptsächlich von den privaten Unternehmern abhängen, so daß zunächst ihr Interesse für die Sache geweckt werden müßte. Außerdem würde zu einer Förderung des Nebenerwerbs noch beitragen, wenn auch die Übernahme der Vermittelung gelegentlicher Beschäftigung in höherem Maße als bisher durch die Arbeitsnachweise erfolgen würde. Gerade auf dem Gebiete wäre noch manches zu wünschen übrig. Wie im vorigen Kapitel gezeigt wurde, sind Organisationen, die zu diesem Zwecke leistungsfähig sein dürften, zum Teil bereits

vorhanden, so daß eine Vermehrung derselben, resp. ein Ausbau bestehender in der angegebenen Richtung zur Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit wesentlich beitragen würde. In Zeiten wirtschaftlicher Depression werden aber diese Mittel zur Beschaffung von Arbeit kaum hinreichen; in diesem Falle wird man wieder an die Hilfe der Öffentlichkeit appellieren müssen.

§ 6.

β) Insbesondere die Notstandsarbeiten.

In neuester Zeit tritt bei staatlichen wie kommunalen Behörden mehr und mehr die Tendenz hervor, praktische Sozialpolitik zu treiben durch Besorgung von Beschäftigung als Mittel, um Perioden wirtschaftlicher Not bei den unteren Schichten der Bevölkerung möglichst zu vermeiden. Derartige Zustände sind hauptsächlich im Winter häufig, wo, namentlich bei Rückgängen der Konjunktur, die Lage des Arbeitsmarktes durch die zahlreichen beschäftigungslosen Bauarbeiter noch wesentlich verschlechtert wird.

Als vorbeugende Maßnahmen für diesen Fall eignen sich zunächst Arbeiten, die für einen späteren Zeitraum vorgesehen waren, oder um des Notstands willen früher vorgenommen wurden, oder solche, die zwar hätten schon eher ausgeführt werden müssen, aber mit Rücksicht auf den zu erwartenden Arbeitsmangel auf den Winter verschoben wurden. Es sind dies die sogen. „freien" Arbeiten aber „uneigentlichen" Notstandsarbeiten, die von manchen Kommunen allerdings auch als Notstandsarbeiten schlechthin bezeichnet werden. Von letzteren werden sie aber in einigen Städten dadurch unterschieden, daß hier die Vergebung der Arbeiten, abgesehen von etwaiger Bevorzugung Einheimischer, völlig im freien Arbeitsvertrag erfolgt. Hinsichtlich der Art der Beschäftigung gleichen sie übrigens den später zu schildernden Notstandsarbeiten. Auch bei ihnen handelt es sich gewöhnlich um gröbere Arbeiten, die im Freien verrichtet werden und ihrem ganzen Charakter nach vornehmlich für Bauarbeiter geeignet sind, so Erdarbeiten, Wasser- und Brückenbauten. Die Verschiebung erfolgt in der Praxis fast ausschließlich auf den Winter, woraus sich ergibt, daß die Zahl der Beschäftigungslosen des Baugewerbes mit ausschlaggebend

für ihre Einrichtung ist.[1] Als außerordentliche Maßnahmen stellen sie sich insofern dar, als sie wegen der für ihre Art ungünstigen Zeit der Ausführung gewöhnlich mit Mehrkosten gegenüber einer event. Vornahme im Sommer verbunden sind. Das führt dazu, daß man im allgemeinen von ihnen nur beim Vorliegen von Notfällen Gebrauch macht.

Noch schärfer charakterisiert als subsidiäres Hilfsmittel gegen vorübergehende Notlagen sind durch die Arbeitsbedingungen die eigentlichen Notstandsarbeiten. Eine einheitliche Begriffsbestimmung für sie gibt es nicht. In der Wissenschaft werden sie verschieden definiert, noch mannigfaltiger ist nach den Ermittelungen des Kaiserl. Statist. Amts[2] in den Jahren 1903 und 1904 die Auffassung der Städte. Manche von diesen bezeichnen sogar als Notstandsarbeiten jede Art der Beschäftigung Arbeitsloser. Nach der Definition von Philippovich[3] handelt es sich bei Notstandsarbeiten um jene Arbeiten, die insbesondere von städtischen Gemeinwesen als außerordentliche vorübergehende Maßnahmen veranlaßt werden, wenn Arbeitslosigkeit in großem Umfang und von längerer Dauer eintritt, zu dem ausdrücklichen Zweck, für die Arbeitslosen Beschäftigung zu schaffen. Diese Erklärung wäre erschöpfend, wenn von dem Begriff ausgeschieden würden die erwähnten verschobenen Arbeiten sowie die Beschäftigung Arbeitsloser seitens der Armenverwaltung. Auf die Beschäftigung bei Notstandsarbeiten finden nicht alle Grundsätze des freien Arbeitsvertrages Anwendung, von den durch die Armenverwaltungen veranstalteten Arbeiten unterscheiden sie sich aber dadurch, daß sie nicht als Armenunterstützung gelten. Arbeiten der letzteren Art dienen oft nur zur Aussonderung Arbeitsscheuer, sind aber für die Gewährung der Armenunterstützung kein Essentiale.

In dem Begriff ist schon enthalten, daß diese Arbeiten für die sogen. „normale" Winterarbeitslosigkeit nicht in Betracht kommen, also keine ständige Versorgung der zum Baugewerbe

[1] Im Winter 1908/09 wurden in München nach dem Bericht des städtischen Arbeitsamts bei derartigen Arbeiten pro Tag durchschnittlich 2600—2800 Arbeiter beschäftigt. Diese waren fast ausschließlich ungelernte Arbeiter und Bauhandwerker.

[2] a. a. O.

[3] a. a. O.

gehörigen Arbeitslosen bilden können. Das zeigt sich auch in der Betonung der Stadtverwaltungen, daß derartige Maßnahmen nur für vorübergehende Erscheinungen von Arbeitslosigkeit bestimmt seien und eine Verpflichtung der Gemeinde zur Fürsorge für Beschäftigungslose überhaupt durchaus abzulehnen sei, insbesondere da es schwieriger sei, genügend Arbeit zu beschaffen, als Almosen zu geben.[4] Noch deutlicher kommt dies darin zum Ausdruck, daß manche Städte, selbst für den Fall, daß Notstandsarbeiten veranstaltet werden, Saisonarbeiter — wenigstens prinzipiell — ausschließen.[5] Frankfurt a. M. begründet dies damit, daß „nicht die Neigung gefördert werden dürfe, einen besonderen winterlichen Erwerb, vor allem bei ländlicher Beschäftigung, wie Waldarbeiten, aufzusuchen, auch könne die Stadt für Versorgung dieser regelmäßig Arbeitslosen nicht eintreten, da sie nicht genügend derartige Arbeit beschaffen könne und nach der geltenden Wirtschaftsordnung der einzelne für die Auffindung einer Arbeitsgelegenheit selbst Sorge zu tragen habe". In der Praxis freilich sind hier Ausnahmen, insbesondere bei Bedürftigkeit, nicht selten; in manchen Städten, wie Mannheim, Erfurt, Leipzig, jetzt auch in Straßburg zur Ergänzung der Arbeitslosenunterstützung, sind seit einigen Jahren diese Arbeiten tatsächlich zu ständigen Winterarbeiten geworden. Naturgemäß kommen sie in solchen Fällen insbesondere den im Baugewerbe als dem gewöhnlich bedeutendsten städtischen Saisongewerbe Beschäftigten zugute.

Der Kreis der Personen, welche für derartige Arbeiten in Betracht kommen, wird aber wesentlich eingeengt durch verschiedene Beschränkungen, die teilweise in engem Zusammenhang mit der Armenpflege stehen und sich aus dem Standpunkte der Stadtverwaltungen erklären, ein Recht auf Arbeit nicht anzuerkennen. So wird gewöhnlich als Bedingung für die Zulassung verlangt Bedürftigkeit, Würdigkeit und Geeignetheit zu den Arbeiten. Letztere zwei Erfordernisse entsprechen freilich nicht den Grundsätzen der Armenpflege.

---

[4] Magistratsvortrag vom November 1902 und „Bestimmungen über die Beschäftigung Arbeitsloser im Winter 1902/03" in Frankfurt a. M.

[5] So nach der erwähnten Schrift des Kaiserl. Statist. Amts in 16 von 46 Städten, für die Angaben darüber vorlagen.

Bei dem häufigen Wechsel des Arbeitsortes seitens der Bauarbeiter ist für die Zulassung zu solchen Arbeiten von größter Bedeutung das Erfordernis der Ortsangehörigkeit bezw. des Unterstützungswohnsitzes. Auf diese Weise will man verhindern, daß durch Einrichtung von Notstandsarbeiten der Zuzug von auswärts gesteigert und damit das Übel, dem abgeholfen werden soll, nur noch vermehrt wird. Inwieweit diese Befürchtungen tatsächlich zutreffend sind, läßt sich nicht feststellen, im allgemeinen wird aber wohl kaum anzunehmen sein, daß jemand, der außerhalb der Stadt ein erträgliches Einkommen hat, der Notstandsarbeiten wegen seinen Wohnsitz wechselt. Ferner beweisen auch die Arbeitslosenzählungen, daß die Mehrheit der Beschäftigungslosen aus solchen Arbeitern besteht, die sich schon mehrere Jahre in der Stadt aufhalten. So waren im Jahre 1901 in Essen 61,4 %, in Magdeburg 92,4 % der Arbeitslosen über vier Jahre in der Stadt wohnhaft; 1902 betrug in Berlin und Vororten die Zahl der seit mehr als drei Jahren daselbst ansässigen Beschäftigungslosen 72,8 bezw. 85,3 %; 1904 wohnten in Hannover seit mehr als zwei Jahren 67,5 % aller Stellungslosen. Von den sich im Winter 1908/09 in München zu der städtischen Arbeitslosenunterstützung Meldenden — erforderlich war ununterbrochener Aufenthalt in München seit mindestens einem Jahre — waren in München ununterbrochen ansässig seit über zehn Jahren 76,3 %, seit fünf bis zehn Jahren 12,3 %, seit einem bis zwei Jahren nur 5,1 %.[6]

Für die Beschäftigung von Notstandsarbeitern können natürlich, besonders zu Zeiten einer Krise, nur solche Arbeiten in Betracht kommen, deren Produkte nicht auf den Warenmarkt drücken, denn eine Steigerung der Produktion würde die Lage verschlimmern. Außerdem sind auch die Stadtverwaltungen für den Absatz von Marktartikeln nicht eingerichtet. Man beschränkt sich daher in der Regel auf gröbere Arbeiten, die sich im allgemeinen stets vornehmen lassen und nur für den städtischen Bedarf selbst bestimmt sind. Als solche kommen vor in den milderen Perioden des Winters Umbauten und Erweiterungen von Straßen, Kiesbagge-

[6] Bericht des städtischen Arbeitsamts München 1908/09.

rung, Brückenbauten, Herstellung von Dämmen, Abbruch von Gebäuden, Grundaushebung zu Neubauten. Bei starkem Frost treten an ihre Stelle Basalt- und Kieselschlag sowie Zurichtung gebrauchter Pflastersteine. Diese Arbeiten sind natürlich hauptsächlich für Leute geeignet, die im Freien zu arbeiten gewohnt sind, insbesondere also für Bauarbeiter. Tatsächlich bilden diese auch gewöhnlich die Mehrzahl aller Notstandsarbeiter. So gehörten zum Baugewerbe in Magdeburg im Winter 1901/02 68,1 % aller, in Düsseldorf in demselben Jahre 80,5 % (einschließlich aller ungelernten Arbeiter überhaupt), ein Jahr vorher 82,5 %, in Elberfeld 1907/08 79 %, in Straßburg im Winter 1908/09 sowie den vorhergehenden Jahren, fast sämtliche Notstandsarbeiter.

Das wichtigste Moment aber, welches gegen eine allgemeine Einrichtung von Notstandsarbeiten spricht, sind die Kosten. Diese sind recht erheblich, obwohl hier für die Entlohnung besondere Grundsätze zur Anwendung kommen. Der Ausdruck Lohn ist eigentlich nicht passend, besser wäre nach Ansicht des Verfassers des erwähnten vom Kaiserlichen Statistischen Amt herausgegebenen Werkes „Vergütung", denn hier handelt es sich nicht um Entgelt für Arbeitsleistung auf Grund eines gewöhnlichen Arbeitsvertrages. Die Bezahlung richtet sich im allgemeinen nach der Verschiedenheit der durch Größe und Charakter der Städte bedingten Unterhaltskosten, maßgebend ist dabei noch die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommune. Teils ausdrücklich, teils tatsächlich, wird gewöhnlich der ortsübliche Tagelohn zugrunde gelegt, der in der Regel dem Existenzminimum entspricht, meist aber in dem Sinne, daß er nicht erreicht werden soll. Daneben tritt noch eine Abstufung der Vergütung nach dem Familienstande und der Bedürftigkeit ein. Der Grund liegt teils in den großen Kosten dieser Arbeiten, teils will man auf diese Weise für den Unternehmer keinen Anreiz zum Entlassen von Arbeitern geben, für den Arbeiter zur Aufgabe seiner Stellung zwecks Erlangung einer besser entlohnten bei den Notstandsarbeiten. In ihren Abrechnungen über die Notstandsarbeiten weisen fast sämtliche — 40 von 44 — an das Kaiserliche Statistische Amt in den erwähnten Jahren berichtenden Städte Mehraufwendungen gegenüber einer

Ausführung dieser Arbeiten unter normalen Verhältnissen auf.[7] Der durchschnittliche Mehrkostenanteil betrug für Erdarbeiten 29 %, für Steinschlagarbeiten 34 %. Die Gründe für diese großen Kosten liegen teils in der meist geringen Qualifikation der Arbeitslosen zu den in Frage kommenden Arbeiten, teils darin, daß dieselben meist unter Witterungsverhältnissen vorgenommen werden, die das Arbeiten sehr erschweren und die Werkzeuge stark abnutzen.

Trotz dieser Übelstände kann man aber an eine Beseitigung der Notstandsarbeiten nicht denken, denn in der Gewährung von Arbeit liegt ein großes gegen Mißbrauch und Demoralisation präventives Moment, das jeder direkten Unterstützung abgeht. Daher ist das Streben der Stadtverwaltungen gerichtet nicht auf eine Abschaffung der Notstandsarbeiten überhaupt, sondern vielmehr nur auf Auffindung von Mittel und Wegen zur Verminderung der Kosten. In dieser Hinsicht sind verschiedene Vorschläge gemacht und auch manche praktische Versuche unternommen worden.

So betont Eduard v. Hartmann die rechtzeitige Bereitstellung solcher Arbeiten, da sonst für die Beschäftigung der Arbeitslosen aus Verlegenheit nicht selten zu eigentlich nutzlosen Arbeiten gegriffen wird, die um so teurer zu stehen kommen, als von den Arbeitern die Zwecklosigkeit doch durchschaut wird und zwecklose Arbeit ein Hohn auf den Wert und die Ehre der Arbeit ist. Zur Abhilfe fordert Lindemann, man solle danach streben, die Leute möglichst passend zu beschäftigen. Durch Arbeitsverschiebungen würde es sich ermöglichen lassen, auch manche Personen bei Innenarbeiten zu verwenden, wodurch sich eine geringere Abhängigkeit von der Witterung und damit eine teilweise Ein-

---

[7] Von den erwähnten 44 Städten boten 21 vergleichbare Zahlen. Die Mehrkosten betrugen bei fünf von diesen weniger als 20 %, bei acht 22—30 %, bei fünf weiteren 33—50 % und über 50 % bei drei Städten; den Höchstsatz erreichten Ludwigshafen mit 73 % und Hamburg mit 89 %. Wo keine Mehrkosten sich ergeben haben, meint Lindemann, sei das wahrscheinlich damit zu erklären, daß man durch relativ sehr niedrig bemessene Löhne einen Ausgleich geschaffen habe. Nach dem Jahresbericht über die Arbeitslosenversicherung in Straßburg betrugen im Jahre 1908 die Aufwendungen für einen Notstandsarbeiter viermal mehr als für einen solchen Arbeiter, der den städtischen Versicherungszuschuß erhielt.

schränkung der Kosten erreichen ließe. Dazu werde auch beitragen der strengere Ausschluß arbeitsscheuer und arbeitsunfähiger Personen; für diese müsse anderweitig gesorgt werden. Ferner ließen sich bei ständiger Einrichtung solcher Arbeiten die Aufwendungen der Kommunen noch vermindern durch das in diesem Falle stets vorhandene gute Aufsichtspersonal, sowie die Möglichkeit, Maschinen anzuschaffen. Fraglich hierbei ist nur, ob die Stadtverwaltungen, da sie nur für ihren eigenen Bedarf produzieren sollen, auch werden immer genügend Arbeit beschaffen können.

Schließlich wird vorgeschlagen, die Kommunen sollten die Arbeiten möglichst in eigener Regie ausführen, da Unternehmer sie doch nur übernehmen, wenn ein Profit zu erhoffen ist, bei Regiearbeiten falle er aber der Stadt zu. Diese Ansicht dürfte nicht unbedingt zutreffend sein, da der Unternehmer, der für solche Arbeiten mit seinem Aufsichtspersonal und mit Maschinen eingerichtet ist, vielfach doch billiger produzieren kann als die Stadtverwaltung. Immerhin ist diese Begründung nach den Erfahrungen einzelner Kommunen nicht abzuweisen.[8] Weniger stichhaltig ist wohl der Einwand, daß manche Unternehmer ebenfalls beschäftigungslos sind und als Steuerzahler auch Anspruch auf städtische Hilfe haben. Eine Versorgung solcher Arbeitslosen gehört aber nicht zu den Aufgaben der Stadtverwaltungen und müßte in ihren Konsequenzen auch zu unmöglichen Forderungen führen. Eine Berücksichtigung dieser Personen mag im einzelnen Falle wohl angemessen erscheinen, als Prinzip läßt sie sich jedoch nicht aufstellen.

Einem der größten Hindernisse für die Reduzierung der Kosten, nämlich der starken Fluktuation der Notstandsarbeiter,[9] durch die stets wieder ungeübte Kräfte zugeführt werden, wird sich wohl mit Rücksicht darauf, daß diese Arbeiten nur für die Zeit Hilfe schaffen sollen, wo der einzelne keine anderweitige Beschäftigung finden kann, nicht abhelfen lassen.

---

[8] Bericht der Düsseldorfer Stadtverwaltung über die Notstandsarbeiten im Winter 1902/03.

[9] So trat in Elberfeld in den Jahren 1907 und 1908 über die Hälfte der Notstandsarbeiter vor Beendigung der Arbeiten freiwillig aus.

Außerordentlich belastend für manche Stadtverwaltungen und sehr zum Nachteil vieler Arbeitsloser hat sich schließlich die Regelung der Ortsangehörigkeit erwiesen. Die Veranstaltung von Notstandsarbeiten in Städten hat oft zu einem Zuzug Arbeitsloser aus den Vororten geführt und diese zuungunsten der Stadt entlastet. Häufig tritt auch, je nach den Verhältnissen, die umgekehrte Wanderung ein. Unbillig verteilt sich die Belastung insbesondere da, wo Bauarbeiter in Betracht kommen. Sehr viele von diesen, die in der Stadt wohnen, arbeiten oft den ganzen Sommer in den Vororten und helfen für diese Werte schaffen, im Winter dagegen fallen sie der Kommune, in der sie ihren Wohnsitz haben, zur Last. Ein Ausgleich durch die gezahlten Steuern tritt hier meist nicht ein, denn erfahrungsgemäß sind für das Gros dieser Leute die Aufwendungen seitens der Stadtverwaltungen viel höher als die Erträgnisse der etwa von ihnen entrichteten Steuern. Für diese Arbeitslosen hat der bisherige Zustand insofern seine Schattenseiten, als insbesondere bei den mit den Großstädten oft ganz eng zusammenhängenden Vororten die vielleicht ungünstige Wahl des Wohnsitzes in einer dieser Gemeinden, die zufällig keine Notstandsarbeiten veranstaltet, den betreffenden Arbeitslosen von solchen Vergünstigungen ausschließt. Eine gerechte Verteilung der Kosten und eine Ausschaltung derartiger Zufälligkeiten ließe sich nur erreichen durch einen Zusammenschluß aller zum Wirtschaftsgebiete der Stadt gehörigen Vorortgemeinden zwecks Ergreifung gemeinsamer derartiger Maßnahmen. Die Berechtigung zur Teilnahme von Arbeitslosen an solchen Veranstaltungen müßte sich dann auf dem Erfordernis einer bestimmten Arbeitsdauer im Stadtgebiet statt auf dem des Wohnsitzes aufbauen. Ob dies durch freiwillige Vereinbarungen zu erreichen wäre, ist sehr fraglich, da ein solches Vorgehen nicht im Interesse mancher Kommunen läge, die froh sind, unter den gegenwärtigen Verhältnissen so billig davonzukommen. Gegen die Seßhaftmachung von Wanderarbeitern würde man sich freilich, ebenso wie bisher schützen müssen. Die Gefahr darf aber nicht überschätzt werden, denn sonst könnte dies ja als Grund gegen die Ergreifung aller sozialpolitischen Maßnahmen angeführt werden.

Anerkennenswert sind aber die bisherigen Einrichtungen der

Kommunen als ein Beweis dafür, daß sich mehr und mehr die Anschauung durchringt, daß ein Eingreifen seitens der Gemeinden hier eine Pflicht ist. Durch Schaffung von Arbeitsgelegenheit will man die in Not Geratenen vor den politischen und rechtlichen Folgen der Armenunterstützung bewahren. Dieser Standpunkt ist insofern berechtigt, als es sich bei den hier in Betracht kommenden Personen meist um Leute handelt, die den entehrenden Charakter der Armenpflege scheuen und darum kein Almosen, sondern Arbeit verlangen. Eine Fürsorge für sie scheint ebenso billig wie für jene, die Armenunterstützung beanspruchen. Die Besorgnis vor der Notwendigkeit einer ausgedehnten Gewährung der letzteren ist allerdings mit ein recht wesentliches Moment für die Veranstaltung von Notstandsarbeiten. Derartige Maßnahmen erweisen sich bei größerer Arbeitslosigkeit um so geeigneter, als nach den Erfahrungen in der Armenpflege einer direkten Unterstützung leicht eine Schwächung der moralischen Kräfte folgt, denn häufig kommen diejenigen, die sie einmal empfangen haben, bald wieder.

Die Notstandsarbeiten sind demnach nur ein unvollkommenes Mittel der Arbeitsbeschaffung. Sie kommen in der Hauptsache für ungelernte und Bauarbeiter in Betracht, leisten freilich doch einiges in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, da zu der genannten Arbeiterkategorie im Winter stets ein großer Prozentsatz der Beschäftigungslosen gehört. Im Interesse der Kommunen wie in dem der Arbeitslosen sind sie der Armenunterstützung entschieden vorzuziehen, zumal sich auch einem großen Teil ihrer Mängel durch Ausgestaltungen in der oben angedeuteten Richtung abhelfen ließe. Immerhin bilden sie doch nur ein subsidiäres außerordentliches Hilfsmittel, um über Zeiten wirtschaftlicher Not hinwegzuhelfen. Für die Bekämpfung der regelmäßigen Saisonarbeitslosigkeit, insbesondere in den Großstädten, sind sie wenig geeignet, und so entsteht die Frage, ob es nicht möglich wäre, Wege zu finden, um, wenn auch nicht diese Art der Arbeitslosigkeit selbst, so doch wenigstens ihre üblen Folgen zu beseitigen, ohne die öffentliche Hilfe in der geschilderten Weise in Anspruch zu nehmen. Darauf soll in den folgenden Abschnitten eingegangen werden.

Dritter Abschnitt.

Die Bekämpfung der Folgen der Saisonarbeitslosigkeit.

Der ganzen modernen Sozialpolitik liegt das Prinzip zugrunde, daß in einer individualistisch organisierten Volkswirtschaft es in erster Linie Aufgabe des einzelnen sei, selbst für etwaige Notfälle Vorsorge zu treffen. Dieser Grundsatz findet ganz besonders Anwendung auf die Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit und ihrer Folgen. Im vorigen Kapitel wurde erwähnt, daß die Kommunen eine Beschaffung von Arbeit zur Beseitigung der regelmäßig eintretenden Beschäftigungslosigkeit ablehnen. Dasselbe gilt auch von den Maßnahmen, die angesichts der Unmöglichkeit der Vermeidung von Arbeitslosigkeit überhaupt, sich darauf beschränken, durch Verdienstausfälle hervorgerufene Notstände möglichst zu mildern. Diese grundsätzliche Stellung schließt freilich nicht aus, daß man in Anbetracht des hierbei vorhandenen großen öffentlichen Interesses die eigene Vorsorge möglichst zu fördern sucht. Dabei ist man jedoch noch zu keinem einwandfreien System gelangt.

Im folgenden soll nun untersucht werden, welche Maßnahmen bisher zur Vermeidung der durch Arbeitslosigkeit hervorgerufenen Notlagen getroffen wurden, welche Bedeutung ihnen insbesondere für die Bekämpfung der Folgen der Saisonarbeitslosigkeit zukommt und inwieweit etwa ein Ausbau bestehender Einrichtungen anzustreben wäre.

Eine Spezialdarstellung für das Baugewerbe läßt sich aus praktischen Gründen nicht durchführen, jedoch sollen die für seine Verhältnisse besonders bedeutsamen Momente hervorgehoben werden. In Betracht kommen sollen dabei im wesentlichen nur in Deutsch-

land bestehende Einrichtungen, soweit es sich aber um Versuche mit Systemen handelt, die bei uns noch nicht zur Anwendung gekommen sind, soll auch auf sie zur Prüfung ihrer Zweckmäßigkeit eingegangen werden.

Als Mittel zur Bekämpfung der Folgen der Arbeitslosigkeit kommen gegenwärtig in Betracht: eigene Vorsorge durch Sparen, Fürsorge öffentlicher Organe in Form der Armenunterstützung oder eine Modifikation derselben und schließlich die Versicherung, die hier gegenseitige Hilfe der Gefährdeten, eventuell auch mit Unterstützung durch öffentliche Körperschaften, bedeutet.

A. Die Fürsorge.

§ 7.

a) Selbsthilfe durch Sparen.

Das geeignetste Mittel, um Zeiten wirtschaftlicher Not für den einzelnen vorzubeugen, scheinen Rücklagen vom Einkommen. Insbesondere beim Baugewerbe gilt dies allgemein mit Rücksicht auf die hohen Sommerlöhne für wohl angebracht. Fraglich ist nur, ob bei der langen arbeitslosen Zeit, mit der zu rechnen ist, auch genügende Ersparnisse gemacht werden könnten. Das aber hängt von den individuellen Verhältnissen ab.

Die wichtigste und oft die einzige Einkommensquelle des Arbeiters ist der Arbeitslohn. Diesen für eine oder mehrere Gruppen von Personen einwandfrei festzustellen, ist aber bisher noch nicht gelungen. Meitzen[1] erklärt sogar, daß Löhne überhaupt nur Schätzungen zulassen. Auf die Streitfrage, ob der Zweck der Lohnstatistik sei, eine Schilderung der gesamten sozialen Lage der Arbeiter zu geben, oder ob die Untersuchungen beschränkt werden sollten auf Ermittlung der Lohnverhältnisse und der zu ihrer Beurteilung unbedingt notwendigen Momente, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Brauchbares Material für eine Sozialstatistik, der an sich der Vorzug zu geben wäre, ist sehr schwer zu erhalten, in der Regel muß man sich mit einer

[1] Meitzen, Geschichte, Theorie und Technik der Statistik (1903).

Darstellung der bloßen Löhne begnügen. Die darüber vorhandenen Angaben sind jedoch für den hier in Betracht kommenden Zweck ebenfalls wenig befriedigend. Eine richtige Beurteilung der Einkommensverhältnisse im Baugewerbe wäre nämlich nur möglich unter Zugrundelegung von Jahreslöhnen, die, um einen Vergleich mit der Lage anderer Erwerbszweige zu gestatten, sich auf mehrere Berufe innerhalb eines größeren Bezirks erstrecken müßten.

Die gegenwärtig für eine solche Statistik vorhandenen Mittel, wie die Angaben über Jahreslöhne in den Rechenschaftsberichten der Berufsgenossenschaften, die in manchen deutschen Staaten zum Zwecke der Steuerveranlagung eingeholten Auskünfte der Arbeitgeber über die Einkommensverhältnisse ihrer Arbeiter, die Berechnungen auf Grund gesammelter Tarifverträge und endlich die Aufnahmen der Gewerkschaften, haben gerade bei den besonderen Verhältnissen im Baugewerbe zu große Mängel an sich.

Es bleiben daher nur Teilstatistiken übrig, die sich auf einzelne Berufe oder einzelne Orte erstrecken und in der Regel lediglich die Tageslöhne der verschiedenen Erwerbszweige wiedergeben. Demnach kann auch die Antwort auf die Frage, ob die Löhne der Bauarbeiter wirklich derart bemessen sind, daß genügend Ersparnisse für den Winter gemacht werden könnten, selbst bei Vergleichung der Verhältnisse verschiedener Berufe in einem wirtschaftlich homogenen Gebiet, nur sehr unbestimmt ausfallen.

Vergleicht man die Lohnangaben von Ortskrankenkassen verschiedener Städte — unbedingte Schlüsse auf den wirklichen Verdienst lassen auch sie nicht zu, da der Tageslohn sich häufig mit der Lohnklasse nicht deckt, sondern sich durch Unterdeklarationen niedriger oder besonders durch Überstunden- und Akkordarbeit höher stellen kann —, so ergibt sich, daß im allgemeinen die Löhne im Baugewerbe im Sommer die höchsten sind. Dasselbe gilt aber keineswegs auch von den Jahreseinnahmen, denn deren Höhe wird durch verschiedene Momente, insbesondere die Saison und, abgesehen von Schwankungen der Konjunktur, in hohem Grade durch die Witterungsverhältnisse, sowie die Verkürzung der Arbeitszeit im Frühjahr und Herbst, stark zuungunsten der Bauarbeiter

beeinflußt. Die Angaben über Jahreslöhne können daher beim Baugewerbe in der Regel nur Schätzungen sein.

Nach den im Winter 1905/06 in München in Form der Einholung gutachtlicher Äußerungen von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern veranstalteten Lohnermittlungen im Baugewerbe[2] beträgt die durchschnittliche Jahresarbeitszeit auf der Baustelle nach Angaben der Arbeitgeber 260—275 Tage, nach denen der Arbeitnehmer 240—270 Tage. Für einzelne Arbeitergruppen, wie Tiefbauarbeiter, Dachdeckerhilfsarbeiter, Ofensetzer, Anstreichergehilfen, Steinmetzen, Baustukkateure, geben die Arbeiter 210—220 Tage als Jahresdurchschnitt an, für Malergehilfen, Akkordpflasterer, Kanalmaurer, Rabitzmaurer, Hochbau- und Putzmaurer sogar nur 175—200 Arbeitstage.

Die Mehrzahl aller Lohnarbeiter im Baugewerbe hatte einen Jahresverdienst nicht über 1375 Mk., und zwar nach Mitteilungen der Arbeitgeber 73,8 %, nach Angaben der Arbeitnehmer 97,9 %; für ungelernte Arbeiter betrug der Verdienst in der Regel 800 bis 1100 Mk.

Auf die gleiche Art im Jahre 1903 in Berlin veranstaltete Erhebungen[3] ergaben im Durchschnitt für ungelernte Bauarbeiter ein Jahreseinkommen von 1000 Mk., für qualifizierte, insbesondere Spezialisten, zum Teil bis zu 2000 Mk.

Ob bei diesen Einkommensverhältnissen genügend Ersparnisse gemacht werden könnten, hängt im wesentlichen von den Kosten der Lebenshaltung ab. Diese wachsen im allgemeinen mit der Größe der Orte, jedoch sind die Unterschiede hierin nicht immer proportional denen der Löhne in den einzelnen Städten. Beide Faktoren können durch zu verschiedene Momente beeinflußt werden. Eine Beantwortung der aufgeworfenen Frage ließe sich daher nur für lokal eng abgegrenzte Gebiete durchführen; auch dazu bedürfte es aber detaillierter Angaben über die Kosten der Lebenshaltung an den verschiedenen Orten. Einwandfreie Haushaltungsrechnungen der minderbemittelten Bevölkerung sind aber

---

[2] Stat. Amt der Stadt München, Lohnermittlungen im Baugewerbe in München im Winter 1905/06.

[3] Berliner Statistik 1903, Lohnermittlungen und Haushaltsrechnungen der minderbemittelten Bevölkerung im Jahre 1903.

nur sehr schwer zu erhalten. Der Wert solcher Budgets für die hier zu behandelnde Frage ist freilich nicht zu überschätzen, denn auch bei den Arbeiterfamilien sind die Ausgaben je nach den Einkommensverhältnissen sehr verschieden. So ergibt sich z. B. aus den im Jahre 1903 von der Stadt Berlin gesammelten derartigen Haushaltsrechnungen, daß die Höhe der Ausgaben bei als minderbemittelt bezeichneten Familien mit fünf Personen zwischen 900 und 3800 Mk. schwankt. Wie viel zur standesgemäßen, vom hygienischen Standpunkte einwandfreien Erhaltung einer solchen Familie nötig ist, ist schwer zu sagen. Aus sogen. Normalbudgets lassen sich bei der Verschiedenheit der Verhältnisse und Individuen kaum irgendwelche bestimmte Schlüsse ziehen.[4]

Im allgemeinen gehen die Äußerungen über die bei Bauarbeitern bestehende Möglichkeit, genügende Ersparnisse für den Winter zu machen, dahin, daß das Einkommen in der Mehrzahl der Fälle — von besonderen Spezialistengruppen abgesehen — für die Periode der arbeitslosen Zeit kaum ausreichen dürfte, selbst wenn der Trieb zu eigener Vorsorge, der mit großer Selbstüberwindung verbunden ist, genügend stark ausgebildet wäre.[5]

Inwieweit nun aber wirklich von den im Baugewerbe beschäftigten Personen Rücklagen gemacht werden, läßt sich mit Zahlen nicht angeben, da das Sparen zum Teil in einer Weise geschieht, die sich jeder statistischen Beobachtung entzieht, und andererseits in Fällen, wo eine solche wenigstens für einen engeren Personenkreis möglich wäre, von ihr kein Gebrauch gemacht wird.

Viele Arbeiter bringen ihre im Sommer gemachten Ersparnisse überhaupt zu keiner Kasse, sei es, weil ihnen dies zu unbequem ist und bei Personen, die in Saisongewerben beschäftigt sind, etwa zu erwartende Zinsen wegen der Kürze der Zeit, während der die Einlagen gewöhnlich nicht angegriffen zu werden brauchen, natürlich keine Rolle spielen, sei es, weil oft nicht genügend Gelegenheit zum Sparen vorhanden ist oder dies durch

---

[4] vgl. Stat. Amt der Stadt München 1909; Dr. Else Conrad, Lebensführung von 22 Arbeiterfamilien Münchens.

[5] So äußert sich z. B. der Bericht des Gewerbeinspektors für Oberfranken vom Jahre 1900; ebenso auch Lindemann; desgl. Habersbrunner.

eine ungeeignete Einrichtung der Kasse (Regelung der Geschäftszeit, Bestimmung des Einlageminimums) sehr erschwert wird.

Manche decken während der arbeitslosen Zeit ihre Bedürfnisse zwar ebenfalls aus dem Einkommen, jedoch auf eine andere Art. Sie benutzen im Winter entweder überhaupt oder nur, soweit die Ersparnisse nicht ausreichen, zum Unterhalt den Kredit, welchen ihnen Krämer, Bäcker und andere gewähren. Die Vorschüsse werden dann im Sommer vom Verdienst zurückgezahlt. Andere erwerben eine kleine landwirtschaftliche Besitzung und benutzen das über den täglichen Bedarf hinausgehende Einkommen zu Abzahlungen. Diejenigen, die eine solche bereits besitzen, legen ihr erspartes Geld in Vergrößerungen oder Meliorationen an. Die Erträgnisse des Gutes sind dann hier die Früchte des Sparens. Wo damit aber die Unterhaltskosten nicht bestritten werden können, trägt doch die Besitzung wesentlich dazu bei, die Betreffenden kreditfähiger zu machen. Auch hier kann man demnach von einer indirekten Art des Sparens sprechen.

An Stelle dieser unorganisierten Formen kommen aber besonders in Städten häufiger Rücklagen bei Sparkassen in Betracht. Das ist weniger von Bedeutung wegen der Gewährung von Zinsen, als vielmehr weil in diesem Falle die Wahrscheinlichkeit größer ist, daß das gesparte Geld auch bestimmungsgemäß verwendet wird. In welchem Maße Saisonarbeiter daran beteiligt sind, läßt sich nicht feststellen, da nach Berufen gegliederte Statistiken von keiner Sparkasse geführt werden und auch schätzungsweise Angaben hier nicht möglich sind.[6]

Soweit aber Versuche mit Individualstatistiken der Sparer gemacht worden sind, beschränken sie sich lediglich auf eine Klassifizierung der Einleger nach sozialen Gruppen innerhalb der Bevölkerung. Derartige Feststellungen sind teils Bewegungs-, teils Bestandsaufnahmen. Die ersteren beziehen sich entweder nur auf solche Personen, die in dem Erhebungsjahr überhaupt erst das Sparen anfangen, oder auf den gesamten Einlageanfall eines Jahres, einerlei ob die Einleger neu hinzukommen oder

[6] So eine Auskunft seitens des Kuratoriums der städtischen Sparkasse in Berlin.

schon früher Ersparnisse gemacht haben. Die Bestandsaufnahmen aber erstrecken sich auf sämtliche Einleger und Einlagen, welche in einem gegebenen Zeitpunkt überhaupt seit Eröffnung der Sparkasse vorhanden sind. Die häufigste dieser Methoden ist die erstere, die vollkommenere freilich die letztere, denn sie zeigt wirklich den Grad an, in welchem die einzelnen Volksschichten in einem bestimmten Zeitpunkte sich als Sparer betätigt haben. Die beiden ersteren stellen nur den reinen Fortschritt in der Erweiterung des Sparerkreises bezw. der Spareinlagen dar und haben den Mangel, daß bei ihnen beiden die Rückzahlungen unberücksichtigt bleiben. Die Bewegungsstatistik gibt daher nur ein bruchstückartiges Bild über die Beteiligung der Bevölkerung am Sparen.

Die Verwendbarkeit des Materials für eine Sozialstatistik wird außerdem noch dadurch vermindert, daß, wie schon erwähnt, eine Gliederung nach Berufsabteilungen, soweit dem Verfasser bekannt, noch bei keiner größeren Kasse durchgeführt ist. Begründet wird dies damit, daß eine Zerlegung der Sparer nach den vielen Berufen im Wirtschaftsleben für eine Sparkassenstatistik kaum ein Interesse biete, dafür aber viel Arbeit erforderlich mache, auch wäre es bei größeren Kassen nicht möglich, Beruf und Stellung der Sparer genügend vollständig zu kennzeichnen, ebenso könnte die Fortschreibung von Berufsänderungen nicht mit der nötigen Zuverlässigkeit und Vollständigkeit erfolgen. Man beschränkt sich daher auf die Feststellung von Geschlecht und Stellung im Beruf. Wie weit baugewerbliche Arbeiter als Sparer in Betracht kommen, läßt sich angesichts solcher allgemeinen Angaben nur mutmaßen.

Eine Bestandsaufnahme ist die „Untersuchung über den Stand der Sparkassenbücher in Württemberg am 31. 12. 1899 nach dem Berufe der Einleger".[7] Sie erstreckt sich auf die Sparer der Württembergischen Sparkasse in Stuttgart und die der Oberamtssparkassen. Es kamen danach auf 100 Einwohner in Württemberg 22 Sparkasseneinleger. Das Resultat hinsichtlich der Beteiligung von Arbeitern aller Art einschließlich Dienstpersonen und Lehrlingen war

[7] Württemb. Jahrb. f. Statistik und Landeskunde 1903/04.

	männliche Personen			weibliche Personen		
	Einleger proz. Anteil	Guthaben proz. Anteil	Einlage-guthaben pro Kopf	Einleger proz. Anteil	Guthaben proz. Anteil	Einlage-guthaben pro Kopf
Bei der Württemb Sparkasse	25,6	24,0	590 Mk.	4,7	4,2	563 Mk.
Bei den Oberamtssparkassen	15,6	12,4	310 „	3,3	2,8	340 „
Bei beiden zusammen	19,0	17,7	440 „	3,8	3,5	437 „

Sonst ist mehr üblich das System der Bewegungsaufnahmen, und zwar der Einfachheit halber mit Beschränkung auf die jährlich hinzutretenden Sparer.

So entfielen in Frankfurt a. M.[8] im Jahre 1907 von den neu hinzutretenden Einlegern der städtischen wie der Frankfurter Sparkasse auf die unselbständig Erwerbstätigen in Handel und Gewerbe ca. 37 %; bei 45 % aller Sparer der städtischen Sparkasse betrug allerdings das Guthaben nicht über 150 Mk.

Wie viel Personen in einer Stadt aber tatsächlich Rücklagen machen, ließe sich nur schließen aus der allgemeinen Spartätigkeit in den verschiedenen Orten überhaupt. Einige Angaben dafür finden sich im Statistischen Jahrbuch deutscher Städte. So kamen in den Jahren 1902/03 z. B. in Rixdorf bei Berlin auf 100 Einwohner 11 Sparkassenbücher, in Bremen dagegen 85.

Bei diesen Zahlen handelt es sich jedoch fast ausschließlich nur um Angaben von den Kommunen selbst verwalteter Sparkassen, die den Berechnungen zugrunde gelegt sind. Daneben kommen in manchen Orten viele private Kassen und Sparvereine in Betracht, sodaß der wirkliche Prozentsatz der Einleger im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung sich noch erhöhen dürfte. Eine Reduktion tritt freilich insofern ein, als manche Personen mehrere Sparkassenbücher besitzen und der Geschäftsbereich der städtischen Sparkassen sich meist mit dem Stadtgebiete nicht deckt.

So mangelhaft diese statistischen Unterlagen auch sein mögen, so läßt sich doch aus der Spartätigkeit in den einzelnen Städten, verglichen mit dem Anteil der unselbständig erwerbsfähigen Sparer, der Schluß ziehen, daß auch bei den Unsicherheiten im Erwerb besonders ausgesetzten Bauarbeitern Sparrücklagen

[8] Sonderbericht des Stat. Amts der Stadt Frankfurt a. M. 1908.

nicht allzuselten sein dürften. Allerdings wird in Anbetracht der Einkommensverhältnisse und der regelmäßig eintretenden arbeitslosen Zeit, durch die meist ein Angreifen der Ersparnisse nötig gemacht wird, das Einlagekapital nicht bedeutend sein. (Bei der städtischen Sparkasse in Frankfurt a. M. beträgt das Guthaben von fast der Hälfte aller Einleger nicht über 150 Mk.) Zur Erhaltung der Familie im Winter dürfte es gerade bei Bauarbeitern, falls es nicht durch anderweitigen Verdienst ergänzt wird, in den allermeisten Fällen unzureichend sein.

Demnach würde, besonders solange andere dauernde Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht getroffen sind, eine Förderung der Selbsthilfe durch Sparen sehr angezeigt sein. Wenn Ersparnisse bei keiner Kasse angelegt sind, besteht stets die Gefahr, daß das zurückgelegte Geld leicht zu anderen Zwecken verwendet wird, andererseits ist mit der Gewährung von Kredit oft eine Ausbeutung verbunden. Hier ließe sich Abhilfe nur dadurch schaffen, daß auf die betreffenden Personen, sei es durch die Arbeitgeber, die Berufsorganisationen oder andere, eingewirkt würde zwecks besserer Aufbewahrung der Ersparnisse bezw. geeigneterer Formen des Rücklagenmachens überhaupt. Dazu müßte ferner treten eine möglichste Vermehrung der Spargelegenheit durch Errichtung von Zweigstellen solcher Kassen, event. auch von Pfennigsparkassen, sowie durch Einrichtung passender Geschäftsstunden für diese Leute, endlich vielleicht noch eine höhere Verzinsung der Einlagen kleiner Sparer, wie sie jetzt bei den in manchen Städten, wie Breslau und Frankfurt a. M., bestehenden sogen. Altersparkassen üblich ist. Die Gewährung kommunaler Zuschüsse an kleine Sparer hat zwar in Gent zu keinem befriedigenden Resultate geführt, jedoch ist dieses System deshalb nicht völlig abzulehnen. Durch eine zweckmäßige Ausgestaltung desselben ließe sich mit ihm, in Verbindung mit Einrichtungen der später zu schildernden Art, doch manches auf dem Gebiete der Bekämpfung auch dieser Arbeitslosigkeit erreichen.

Mit dem freiwilligen Rücklagenmachen allein wird es jedoch nicht möglich sein, durch Arbeitslosigkeit hervorgerufene Notstände stets zu vermeiden, da die Inanspruchnahme von Sparkassen, wenn sie überhaupt vorhanden sind, von dem Belieben des einzelnen

abhängt. Darin liegt der größte Mangel aller hier getroffenen Maßnahmen. Um ihm abzuhelfen schlägt Professor Schanz[9] die Anwendung eines individuellen Sparzwanges vor.

Für alle der Krankenversicherungspflicht unterliegenden Personen soll die Einführung von Lohnrücklagen obligatorisch gemacht werden. Die Arbeitgeber sollen zugleich mit den Krankenkassenbeiträgen bestimmte Summen einzahlen, die vom Lohne des Arbeiters in Abzug gebracht und ihm bei einer unter Garantie des Staates oder eines Selbstverwaltungskörpers stehenden Sparkasse gutgeschrieben werden. Der für den einzelnen Arbeiter eingezahlte Betrag soll mindestens 30 Pf., bei Bauarbeitern wegen ihres höheren Verdienstes und der häufigeren Arbeitslosigkeit $^1/_{10}$ des Wochenlohnes betragen. Dazu soll der Unternehmer bei im Baugewerbe beschäftigten Personen 10% ihrer wöchentlichen Rücklage beisteuern, bei anderen einen Einheitssatz von 10 Pf. Remunerationen und Gratifikationen der Arbeitgeber, Geldgeschenke Dritter, Zuwendungen der Gemeinden können auf Antrag der Geber dem Guthaben zugeschrieben werden. Am Jahresschluß wird das Ganze mit 3% verzinst. Bis zu einem bestimmten Betrage, etwa 100 Mk., bleibt es gesperrt. Über die so eingelegte Summe kann nur im Falle der Arbeitslosigkeit verfügt werden. Alsdann erhält der betreffende Beschäftigungslose nach Ablauf einer Karenzzeit von acht Tagen wöchentliche Beträge, die je nach der Höhe seines Guthabens schwanken. Kontrolle zu führen ist nur über die Tatsache und die Dauer der Arbeitslosigkeit, wegen der Meldepflicht zur Krankenkasse bestehen dabei keine Schwierigkeiten. Der Sparzwang hört auf, einmal, wenn die Sperrsumme, also 100 Mk., erreicht ist, dann schon vorher zugleich mit der Krankenversicherungspflicht. Bei Ortswechsel wird das Guthaben dem Sparer ausgehändigt oder an eine andere Kasse überwiesen. Die Verwaltungskosten sollen Staat und Kommunen decken.

Später hat Schanz sein System dahin modifiziert, daß um das Sparen zu beschleunigen, unverheiratete Arbeiter mit doppelten Beiträgen herangezogen werden sollen. Außerdem sollen, da während des Jahres keine Zinsen gezahlt werden, diejenigen,

[9] a. a. O.

deren Guthaben 100 Mk. noch nicht erreicht hat, von den Gemeinden einen Zuschuß erhalten, der bei Einlagen bis zu 25 Mk. 10 %, bei mehr als 25 Mk. 1 % beträgt. Der Staat kann den Kommunen event. ein Viertel ihrer Aufwendungen ersetzen.

Schließlich hält Schanz den Gedanken des Schweizers Dr. Wassilieff, nämlich eine Verbindung von Sparzwang und Versicherung, für annehmbar und schlägt weitere Abänderungen seines Planes vor. Es sollen die Zuschüsse der Arbeitgeber und öffentlichen Körperschaften nicht dem individuellen Guthaben des einzelnen Arbeiters, sondern nur den Arbeitslosen zugewendet werden. Die durch Rücklagen vom Lohn gebildete Summe soll nur bis 50 Mk. gesperrt bleiben. Am Jahresschluß wird von der Kommune zu dem jeweils vorhandenen Betrage $^1/_{20}$ desselben als Verzinsung zugeschlagen. Wird der Arbeiter beschäftigungslos, so verzehrt er zunächst sein Guthaben. Der Tagesbetrag, welcher demselben entnommen wird, soll auf $^7/_{10}$ des Lohnes festgesetzt werden. Ist die eingelegte Summe aufgebraucht, so wird dem Arbeitslosen genau so viel zugeschossen, als sie betrug, jedoch nicht über 30 Mk., auch wird ihm nur noch der halbe Lohnbetrag pro Tag verabreicht. Den Zuschuß haben zur Hälfte die Arbeitgeber, zu je ein Viertel Gemeinde und Staat aufzubringen. Unternehmergruppen mit häufigen Entlassungen könnte event. ein Extrazuschlag auferlegt werden.

Der Vorschlag von Schanz ist viel diskutiert worden. Praktisch ist er bisher nur in wenigen Fällen geworden, die fast sämtlich auf die Zeit vor der Veröffentlichung des Projekts zurückgehen. So haben einige private Unternehmer auf Grund des § 117 RGewO., wonach Verabredungen des Arbeitgebers oder anderer Personen mit Arbeitern über Verwendung des Arbeitsverdienstes zur Beteiligung an Einrichtungen zur Verbesserung der Lage der Arbeiter oder ihrer Familien erlaubt sind, für die in ihren Betrieben beschäftigten Personen einen Sparzwang eingeführt. Manche, wie die Firma Peters & Co. in Elberfeld und das Bergedorfer Eisenwerk, haben ihn für alle bei ihnen beschäftigten Arbeiter obligatorisch gemacht, andere, wie die Bergische Stahlindustrie G. m. b. H. und die Kaiserliche Oberwerftdirektion, nur für die jugendlichen Arbeiter. Im Baugewerbe finden sich der-

artige Einrichtungen nicht, teils weil bei ihm der Personenwechsel sehr groß ist und solche Anstalten nur bei einem Stamm dauernd beschäftigter Arbeiter Zweck haben, teils weil von seiten der hier stark ausgebildeten Berufsorganisationen der Arbeiter peinlichst darauf gesehen wird, dem Arbeitgeber kein Mittel in die Hand zu geben, durch das er event. eine besondere Macht vor ihnen bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen erlangen könnte.[10]

Von den für und wider das Schanzsche System angeführten Gründen seien hier nur einige für das Baugewerbe bedeutsame Momente hervorgehoben.

Für den Vorschlag spricht zunächst seine Einfachheit. Schanz betont, daß viele der schwierigen Fragen, die bei der Erörterung des Problems einer Arbeitslosenversicherung auftauchen, hier fortfallen, da der Arbeiter sein eigenes Guthaben aufzehrt. Die Bedenken gegen eine insbesondere bei Bauarbeitern notwendige weite Spannung des Solidaritätsgefühls bei einer Versicherung kommen nicht in Betracht. Ebenso sind keine besonderen Bestimmungen nötig hinsichtlich der Ausländer und der nicht Ortsangehörigen. Überflüssig sind auch weitläufige statistische Untersuchungen über die Arbeitslosigkeit. Unberücksichtigt bleiben können die Ursachen der Beschäftigungslosigkeit; die Kontrollen hinsichtlich ihres Bestehens lassen sich auf ein Minimum beschränken, bei ständiger Beschäftigung erfolgt ja die Feststellung durch die Krankenkasse, und über gelegentlichen Nebenverdienst könnte hinweggesehen werden. Schließlich würde hier noch jeder Zwang zur Arbeit fortfallen.

---

[10] Erfolgreich hat sich auch eine Art indirekten Sparzwangs auf genossenschaftlicher Grundlage erwiesen. Der seit 1899 bestehende Hamburger Konsum-, Bau- und Sparverein „Produktion" besitzt einen Warenvorschuß- und sogen. Notfonds der Mitglieder. Die auf das einzelne Mitglied am Jahresschluß entfallende Einkaufsdividende wird bis zum Betrage von 100 Mk. zu einem Notfonds gesammelt, der zu Barzahlungen bei Bezügen in Notzeiten dient. Der wenig Konsumierende erhält aber hier nur eine kleine Einkaufsdividende, außerdem ist eine Verallgemeinerung solcher Einrichtungen, etwa mit Beitrittszwang, in einer individualistisch organisierten Volkswirtschaft natürlich unmöglich. Nach der im Jahre 1909 erschienenen Jubiläumsdenkschrift hatte der Verein ca. 35000 Mitglieder, von diesen besaßen 12000 einen Notfonds; der Gesamtumsatz im letzten Geschäftsjahr betrug ca. 8 Millionen Mk. (Soziale Praxis).

Wegen der von Arbeitgebern, Staat und Kommunen zu leistenden Beiträge könnte jedoch zunächst auch hier von einer Feststellung der Ursachen der Beschäftigungslosigkeit nicht abgesehen werden, vor allem um zu verhindern, daß die Arbeitgeber event. gezwungen werden, bei Streiks die Mittel gegen sich selbst zu liefern. Die von Schanz für diesen Fall vorgeschlagenen Einigungsämter, welche über die Berechtigung des Ausstands entscheiden und im Verneinungsfalle eine Sperrung der Arbeitgeberanteile anordnen, dürften bei den häufigen Arbeitskämpfen im Baugewerbe etwas viel zu tun haben. Eine Sperrung der Guthaben in solchen Fällen überhaupt, was Schanz aber nicht will, wäre unbillig und könnte auch zu Mißbräuchen seitens der Arbeitgeber führen.

Erforderlich wäre ferner eine Kontrolle hinsichtlich des Fortbestehens der Arbeitslosigkeit. Fände eine solche nicht statt, so würde dies, insbesondere nach der letzten Modifikation des Schanzschen Projekts, wonach Personen, deren Guthaben aufgebraucht ist, noch einmal so viel bekommen, als sie hatten, gerade bei Saisonarbeitern mit langer Arbeitslosigkeit zu Mißbräuchen auf Kosten der anderen Beisteuernden führen. Auch hier müßte an die Gewährung von Zuschüssen die Pflicht zur Annahme von Arbeit geknüpft werden.

Große Schwierigkeiten bestehen vor allem bei der Aufbringung der nötigen Geldmittel. Die Bauarbeiter könnten, auch wenn man sie mit höheren Beiträgen heranzieht, nach dem über das Sparen überhaupt Gesagten allein kaum größere Summen erübrigen. Fraglich ist auch, ob nicht für manche Arbeiter, die eine große Familie zu unterhalten haben, ein Abzug von einem Zehntel des Wochenlohnes zu hoch wäre. Molkenbuhr[11] weist auf die Unmöglichkeit hin, etwa die Feuerversicherung wie die Lebens-, Hagel-, Vieh- und andere Versicherungen durch Sparzwang zu ersetzen, und kommt zu dem Schluß, daß „wie der ganzen bürgerlichen Gesellschaft die Mittel fehlen, die Versicherung ihres Eigentums durch Sparen zu ersetzen, es auch dem Arbeiter ergeht bei der Versicherung seiner Arbeitskraft". Die Zuschüsse der Unter-

[11] Neue Zeit v. 1. 2. 1902.

nehmer sind gerade beim Baugewerbe in sehr engen Grenzen gehalten, würden aber trotzdem, da für jeden in Beschäftigung stehenden Arbeiter ein Fonds gesammelt werden muß, recht erhebliche Summen ausmachen. Die seitens des Staates und der Kommunen, welche jeweils 10 % bezw. 1 % des Guthabens betragen, sind gegenüber den jetzigen Leistungen einiger Städte, wie Straßburg und Cöln, relativ gering, auf alle Arbeiter ausgedehnt würden aber die Gesamtaufwendungen sehr bedeutend sein. Außer der Bestreitung der Verwaltungskosten müßten hier für jeden Arbeiter, dessen Guthaben weniger als 100 Mk. beträgt, d. h. also für die Mehrzahl aller, aus öffentlichen Mitteln die erwähnten Rücklagen gemacht werden. Der modifizierte Plan des Dr. Wassilieff vermeidet zwar dies, käme aber gerade auf eine staatliche Versorgung von Personen mit häufiger Arbeitslosigkeit, also insbesondere von Bauarbeitern hinaus, und wäre insofern ungerecht, als diejenigen Berufe, die keine Arbeitslosen haben, keinen Zuschuß erhielten, die Saisonarbeiter aber zeitweise direkt unterhalten würden. Daß auch hier die Kosten recht erheblich wären, ist natürlich, denn der Vorteil, der sich bei einer Versicherung bietet, nämlich der Ausgleich der Risiken, fiele fort. Die Durchführung dieses Planes würde also von allen beteiligten Faktoren voraussichtlich sehr große Aufwendungen erfordern, und trotzdem würde das Endresultat nur ein sehr bescheidenes sein. Demgegenüber erscheint der von Schanz aufgestellte Satz, daß die Alternative hier nicht lauten dürfe „Viel oder Wenig", sondern „Nichts oder Etwas", wenig stichhaltig. Der Kosten wegen müßte man schließlich auch hier bei allgemeiner staatlicher Durchführung dieses Planes die Ausländer, bei kommunaler die nicht Ortsangehörigen ausschließen.

Man wird daher den Sparzwang, so zweckmäßig er auch anfangs insbesondere für die Verhältnisse der Bauarbeiter erscheinen mag, bei näherer Betrachtung wegen der großen Bedenken, die ihm gegenüberstehen, zur Lösung der Frage der Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit für nicht geeignet erklären müssen. Der einzige unbestreitbare Vorzug, nämlich daß dem einzelnen sein Anteil erhalten bleibt, ist nicht zu hoch einzuschätzen. Ein Zusammenschluß der Berufsangehörigen zu gemeinsamer Haftung für die in ihrem Gewerbe vorkommenden Schädigungen einzelner Mit-

glieder ist gerade in Deutschland nicht mehr fremd, liegt doch dieser Gedanke unserer ganzen Arbeiterversicherung zugrunde. Die Stichhaltigkeit der Einwendungen gegen den Sparzwang beweist endlich noch die Tatsache, daß während mit der Arbeitslosenversicherung jedes Jahr neue Versuche gemacht werden, der Sparzwang in der von Schanz vorgeschlagenen Form noch nirgends praktisch geworden ist.

§ 8.

b) Unterstützung durch öffentliche Anstalten.

Die Unterstützung seitens öffentlicher Anstalten bei durch Arbeitslosigkeit hervorgerufenen Notständen ist im Gegensatz zu der beim Sparen vorhandenen wenigstens prinzipiell reinen Selbsthilfe eine Versorgung Beschäftigungsloser ausschließlich auf Kosten der Allgemeinheit durch staatliche oder kommunale Organe. Sie greift in der Regel nur ein bei völligem Unvermögen des einzelnen. Außer in der bereits geschilderten Form der Veranstaltung von Notstandsarbeiten geschieht dies gegenwärtig gewöhnlich durch unmittelbare Unterstützung der Bedürftigen mit Geld oder Naturalien.

Diese Hilfe wird in zwei Formen gewährt, als Armenpflege oder als soziale Hilfstätigkeit im weiteren Sinn. Die letztere unterscheidet sich von der ersteren hinsichtlich der Bedingungen und der Art der Gewährung. Im Gegensatz zu den später zu schildernden Maßnahmen der Kommunen und des Staates zur Unterstützung Arbeitsloser, ist hier Mittellosigkeit eine Voraussetzung. Auf die Frage der Armenversorgung überhaupt kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Behandelt werden soll sie nur von dem Gesichtspunkt aus, wie weit Armenunterstützung als Arbeitslosenunterstützung und speziell, soweit es möglich ist, dies festzustellen, als Unterstützung beschäftigungsloser Saisonarbeiter in Betracht kommt. Dabei gilt als Armenunterstützung jede außerordentliche ein- oder mehrmalige Zuwendung seitens eines Orts- oder Landarmenverbandes unter den üblichen Bedingungen und öffentlichrechtlichen Folgen. Daß in diesem Falle auch Arbeit gewährt wird, ist nicht wesentlich, sie dient

Von 100 unterstützten Personen entfielen auf wegen Arbeitslosigkeit Unterstützte (1885)

im Bereiche des Unterstützungswohnsitzgesetzes auf						in Bayern auf				in Elsaß-Lothringen auf			
Ortsarmenverbände					Landarmenverbände	örtliche Armenpflege			Landes- u Bezirksarmenpflege	örtliche Armenpflege			Landes- u. Bezirksarmenpflege
städtische Gemeinden	ländl. Gem.	Gutsbezirke	Gemischte Bezirke	überh.		Städte	Landgem.	überh.		Städte	Landgem.	überh.	
7,0	3,8	0,4	2,0	5,5	3,2	8,4	7,5	7,8	—	17,1	9,8	14,4	0,2
auf 1000 Einwohner kamen Unterstützte überhaupt													
52,98	20,87	29,99	20,81	33,34	1,00	36,82	24,55	27,96	—	80,92	23,62	42,47	4,50
insbesondere wegen Arbeitslosigkeit Unterstützte													
3,72	0,79	0,12	0,42	1,83	0,03	3,07	1,84	2,18	—	13,84	2,32	6,11	0,01

hauptsächlich dazu, um mit Hilfe der Bestimmungen des § 361 Ziff. 7 RStGB. arbeitsscheue Elemente möglichst fernzuhalten.

Wie groß die Zahl der im Deutschen Reiche wegen eigentlicher Beschäftigungslosigkeit Unterstützten ist, läßt sich nur aus der jetzt freilich längst veralteten Statistik der öffentlichen Armenpflege vom Jahre 1885 entnehmen.[1] Danach betrug die Zahl der wegen Arbeitslosigkeit Selbst- und Mitunterstützten im Reich 95 468, das sind 6 % aller öffentlich Unterstützten überhaupt.

Wie viel von diesen wegen Arbeitslosigkeit Unterstützten auf die einzelnen Berufe entfallen, wurde nicht festgestellt. Überhaupt ist das für den Gegenstand dieser Arbeit in Betracht kommende Material über die Aufwendungen der Armenpflege äußerst dürftig, da die Träger der Armenlasten an einer Scheidung der Unterstützten nach Berufen kein unmittelbares Interesse haben. Gewisse Rückschlüsse auf die Beteiligung von Saisongewerben und in Großstädten insbesondere des zumeist wichtigsten von diesen, des Baugewerbes, lassen sich vielleicht aus den Schwankungen der Zahlen der Unterstützten in den einzelnen Monaten ziehen. Angaben darüber finden sich in den Berichten mancher städtischer Armenverwaltungen.

So betrug z. B. im Jahre 1907 in Berlin die Zahl der nicht laufend unterstützten Personen

Jan.	Febr.	März	April	Mai	Juni	Juli	August	Sept.	Oktbr.	Novbr.	Dezbr.
5856	5597	5729	5095	4648	4496	4906	4756	4587	4562	4675	5965

Der Betrag der ihnen gewährten Unterstützungen in Mark

74 401	69 654	69 716	64 257	57 377	56 283	60 616	59 897	57 837	57 585	58 859	75 256

1907 in Halle wegen Arbeitslosigkeit unterstützte Personen

28	56	26	5	6	10	6	6	13	7	12	19

[1] Statistik des Deutschen Reichs N. F. Bd. 29.

Die Steigerung in den Zahlen der von der Armenverwaltung im Winter Unterstützten dürfte wohl mit auf eine Verschlechterung der Arbeitsgelegenheit im Baugewerbe zurückzuführen sein.

In dem angeführten Material sind aber die Aufwendungen der Kommunen bei durch Saisonarbeitslosigkeit hervorgerufenen Notständen auch nicht annähernd wiedergegeben, denn erfahrungsgemäß kommt Arbeitslosigkeit als Grund der Unterstützung bei manchen anderen Ursachen zur Anrechnung.

Der Armenunterstützung als allgemeines Mittel zur Bekämpfung wirtschaftlicher Notlagen einzelner Personen stehen aber gewichtige Bedenken gegenüber. Die Praxis in der Armenpflege zeigt, daß eine häufigere Gewährung dieser Hilfe leicht eine Minderung der Selbstachtung und des Gefühls eigener Verantwortlichkeit des Individuums zur Folge hat. Andererseits führt die Erkenntnis, daß Arbeitslosigkeit ein unvermeidliches soziales Übel sei, zu der Forderung, man solle ebenso wie jenen, die der Armenpflege häufiger zur Last fallen, auch denen, die wie die ersteren in Not sind, aber sich wegen der entehrenden Folgen der Armenunterstützung scheuen, diese in Anspruch nehmen, und wozu meist gerade die besseren Elemente unter den Beschäftigungslosen gehören, ähnliche Hilfe angedeihen lassen, ohne zugleich die Folgen identisch zu machen. Hier erweitert sich also die Armenpolitik zur allgemeinen sozialen Hilfstätigkeit, die nicht mehr als die Gewährung einer Wohltat, sondern als ein nobile officium der Allgemeinheit angesehen wird. Wo die Veranstaltung von Notstandsarbeiten, die auch in diesen Kreis gehören, nicht möglich oder für manche Klassen Arbeitsloser nicht angängig ist, gewährt man diesen, sei es direkt oder vermittels Subventionen an private, zu diesem Zwecke geeignete Vereine, Beihilfen, die nicht als Armenunterstützung gelten. Ihrem Zweck entsprechend wird bei Zuwendungen dieser Art nicht nur auf die Bedürftigkeit, sondern auch auf die Würdigkeit Gewicht gelegt.

Derartige Maßnahmen, die bei Arbeitslosigkeit an Stelle der Armenunterstützung treten, sind als dauernde Einrichtungen bisher nur sehr selten. Ein Hauptmotiv dafür ist, abgesehen von den Kosten, der Umstand, daß sie notwendigerweise zu einer allgemeinen

Versorgung von Saisonarbeitern werden müssen. Die Folgen einer derartigen dauernden Fürsorge sind aber zu bedenklich.

Ständige Einrichtungen dieser Art gibt es in Deutschland nicht. Die Gewährung solcher Unterstützungen als System der Arbeitslosenfürsorge ausgebaut hat zuerst die Stadt Zürich. Wegen der Besonderheit dieser Maßnahmen, vor allem da auch für Deutschland Ähnliches allgemein vorgeschlagen wurde, soll auf sie näher eingegangen werden.

In Zürich erhalten seit 1893 bedürftige und würdige Arbeitslose Unterstützungen seitens der Stadt in Form von Gutscheinen für Naturalien oder von Mietsbeihilfen. Diese Zuwendungen gelten nicht als Armenunterstützung. Gewährt werden sie prinzipiell nur Verheirateten oder solchen, die überhaupt Angehörige zu versorgen haben. Diese Unterstützung besteht nur für den Winter, Beginn und Schluß derselben werden nach Ermessen durch die vom Stadtrat eingesetzte Arbeitslosenkommission bestimmt. Gewöhnlich währt die Verteilung von Mitte Dezember bis Mitte März; sie ist ausdrücklich für die Zeit des Ruhens der Bautätigkeit bemessen. Bedingung des Bezuges ist, daß vom Arbeitsamt keine passende Beschäftigung nachgewiesen werden kann. Bei Nebenerwerb bleiben 10 Fr. Wochenlohn von der Anrechnung frei; von dem Mehrverdienst wird die Hälfte von der wöchentlich zu gewährenden Unterstützung abgezogen, bis ihr Gesamtbetrag erreicht ist. Gegenwärtig beträgt die Maximalquote pro Tag 0,80 Fr. für Erwachsene, für Kinder 0,40 Fr. Das Höchstmaß der an eine Familie zu gewährenden täglichen Zuwendungen ist auf 3,60 Fr. festgesetzt. Sie kann bis zu zehn Wochen bezogen werden, für die vier letzten erfolgt aber eine Herabsetzung des Tagesquantums um 25 %. Die Würdigkeit zur Erlangung der Unterstützung bestimmt sich vor allem nach den Ursachen der Arbeitslosigkeit. Ein Anrecht wird begründet für Schweizer durch Niederlassung in Zürich seit neun Monaten, für Ausländer seit einem Jahr vor Beginn des Bezuges.

Die Mittel werden hauptsächlich von der Kommune aufgebracht. Je nach den zu erwartenden Ansprüchen wird dem Arbeitslosenfonds jährlich ein Kredit bewilligt. Ferner dienen zur Bestreitung der Kosten noch freiwillige Beiträge von Privat-

personen oder Korporationen, die allerdings nicht bedeutend sind; im Geschäftsjahr 1907/08 kamen auf diese Weise 2243 Fr. ein; schließlich gewähren auch die Geschäftshäuser der Hilfskasse für den Bezug von Lebensmitteln 10 % Rabatt.

Die Ausgaben sind je nach der Lage des Arbeitsmarktes verschieden. 1908/09 betrugen sie 50 045,40 Fr.,[2] 1906/07 8947,79 Fr., das Maximum mit 55 500 Fr. erreichten sie im Winter 1902/03.

Da die Gewährung der Beihilfen sich auf die Wintermonate beschränkt, entfällt der größte Teil der unterstützten Personen auf das Baugewerbe. Von den 2058 im Jahre 1908/09 insgesamt Unterstützten[3] gehörten ihm 1404[4] = 68,22 % an. Die durchschnittliche Dauer des Unterstützungsbezuges von 34,7 Tagen wurde von manchen Bauarbeitern erheblich überschritten. Von den Gesamtkosten entfielen 74,76 % auf die hier hauptsächlich in Betracht kommenden Berufe einschließlich der Tagelöhner.

Diese Einrichtung hat ihrer Einfachheit wegen vielfach Anklang gefunden.[5] Wie derartige Maßnahmen sich aber in der Praxis bewähren, geht am deutlichsten hervor aus einer Denkschrift des Kantons Basel-Stadt,[6] wo dasselbe System in Anwendung ist und die Verhältnisse hinsichtlich der Beteiligung der Berufe ganz analog wie in Zürich liegen.

Darin heißt es, daß die gewährte Hilfe mehr den Charakter einer Armenunterstützung hat, indem auf die Würdigkeit nicht immer streng geachtet wird, da es „eben das Wesen einer Unterstützungskommission ist, sich gelegentlich vom Appell an das Mitleid rühren zu lassen". Sodann verleitet die Regelmäßigkeit, mit der alljährlich die Unterstützung gewährt wird, viele, sich ganz

---

[2] Dazu 4131,95 Fr. Verwaltungskosten.

[3] Bericht der Arbeitslosenkommission der Stadt Zürich über die Unterstützung der Arbeitslosen im Winter 1908/09.

[4] Hinzugerechnet sind hier Glaser, Erdarbeiter, Handlanger, Tagelöhner und Ziegler.

[5] z. B. Tischendörfer, der früher für eine Reichsarbeitslosenversicherung eintrat (Hilfe 1908 Nr. 46).

[6] Denkschr. über die Entwicklung der staatlichen Arbeitslosenfürsorge im Kanton Basel-Stadt, im Auftrage des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt verfaßt von Dr. F. Mangold, Basel 1906; Auszug im Reichs-Arbeitsblatt 1906 Nr. 7.

und gar auf diese Winterunterstützung zu verlassen und in keiner Weise mehr für die Arbeitslosigkeit selbst vorzusorgen. Es befindet sich unter den Arbeitslosen „ein fester Stock von regelmäßigen Kunden, ein Stock, der sich von Jahr zu Jahr vergrößert und nur durch die Todesfälle der Älteren und Gebrechlicheren oder Unsoliden etwas dezimiert wird". Noch bedenklicher erscheint die moralische Auffassung dieser Leute dadurch, daß, wie man bei der Untersuchung im Jahre 1904/05 feststellte, fast die Hälfte von ihnen noch die Hilfe irgendeiner anderen Institution in Anspruch zu nehmen wußte, ganz abgesehen von dem, was während der Arbeitslosigkeit zusammengebettelt wird. Auch die Kriminalität der Unterstützten spricht sehr zu ihren Ungunsten. So waren in dem erwähnten Jahr 49,8 % von ihnen vorbestraft; drei Viertel der Vorstrafen entfielen allerdings auf Polizeivergehen, die mit der Arbeitslosigkeit zusammenhängen (Nichtentrichtung von Steuern, Obdachlosigkeit, Bettel, Jagd- und Waldfrevel usw.). Die Denkschrift kommt zu dem Ergebnis, daß „eine regelmäßige Arbeitslosenfürsorge nach der geübten Praxis im allgemeinen die Folgen der herrschenden Arbeitslosigkeit wohl lindern und mildern und das Gemeinwesen weiterer Maßnahmen entheben könnte. Den Vorteilen stehen aber stärkere Nachteile gegenüber, die wohl vom Lumpenproletariat, nicht aber von einer guten organisierten Arbeiterschaft auf die Dauer geduldet werden würden. Die Erfahrungen haben ergeben, daß dem gegenwärtigen Unterstützungsmodus jegliches erzieherische Moment fehlt, daß die bisherige Praxis die Leute korrumpiere, und daß all diese Nachteile den dringenden Wunsch laut werden lassen, diese ungenügende, wenn auch nur vorübergehende Form der Fürsorge, möchte bald durch eine bessere ersetzt werden".

Dieses System besitzt allerdings den unbestreitbaren Vorteil, daß es jederzeit auch ohne besondere Vorbereitung leicht anwendbar ist. Die vorhandenen Organe der Armenverwaltung bilden einen geeigneten Träger solcher Einrichtungen, auch lassen sich die komplizierten Fragen, die bei einer Versicherung auftauchen, umgehen, da keinerlei Verpflichtung zur Gewährung dieser Unterstützung besteht. Man hat daher auch in Deutschland ähnliche Maßnahmen getroffen, freilich nicht als ständige Einrichtungen, wie in Zürich

und Basel, sondern nur als provisorische in Zeiten eines vorübergehenden Notstands. So wurden im Winter 1904/05 in München für öffentliche Unterstützungen Arbeitsloser in Geld und Naturalien insgesamt ca. 100 000 Mk. verausgabt, darunter war auch ein Beitrag der Gemeinde von 20 000 Mk. Ebenso wurden im Winter 1908/09 an Gesamtmitteln in München 71 126 Mk. aufgewendet; der Beitrag der Stadt betrug 33 996 Mk., der des Hilfsfonds[7] 35 657 Mk., Schenkungen 1473 Mk. Damit wurden in der Zeit vom 23. 1. bis 13. 3. 1909 6423 Arbeiter unterstützt. Bezugsberechtigt waren solche verheiratete Personen, die mindestens seit dem 1. 1. 1908 sich ununterbrochen in München aufhielten, während dieser Zeit auch gearbeitet hatten und seit acht Tagen beschäftigungslos waren, Ledige unter den gleichen Voraussetzungen nur, wenn sie in M. heimatsberechtigt waren. Die Unterstützung betrug für Verheiratete drei Mark, für Ledige zwei Mark pro Woche; an Bedürftige konnte sie während der ganzen Dauer der Hilfsaktion gewährt werden. Die Auszahlung und die Kontrolle erfolgte unter Mitwirkung der Gewerkschaften durch die Bezirkspflegekommission. Von den unterstützten Arbeitslosen gehörten zum Baugewerbe 2348 (1605 gelernte und 743 ungelernte Arbeiter), das sind 43,6 % aller. Dazu kamen noch, wie früher erwähnt, die vielen bei sogen. freien Arbeiten von der Stadt beschäftigten Bauarbeiter.[8]) An dauernde derartige Einrichtungen denkt man aber in M. nicht, sondern plant andere Maßnahmen, von denen noch später zu reden sein wird.

---

[7] Nach einer vom Stat. Amt der Stadt München erteilten Auskunft verdankt der „Münchner Hilfsfonds" seine Entstehung einer anläßlich eines großen Bauunfalls veranstalteten Sammlung. Er hat zum Zweck die Gewährung vorübergehender Unterstützungen an in M. wohnhafte Personen, welche infolge eines Unfalls erwerbsbeschränkt oder erwerbsunfähig geworden sind, bis zur Wiedererlangung der Erwerbsfähigkeit oder Anweisung einer ausreichenden Unfallrente, bezw., falls diese Voraussetzungen nicht zutreffen, event. auch Zuwendungen größerer Summen zur Gewinnung der Möglichkeit anderweitigen Fortkommens. Ausnahmsweise wurden in den Jahren 1905 u. 1909 aus diesem Fonds größere Beträge zur Unterstützung Arbeitsloser besonders bewilligt. Gespeist wird er vorzugsweise aus den Erträgnissen des Oktoberfest-Glückhafens, dann aus sonstigen Zuwendungen.

[8] Geschäftsbericht des städtischen Arbeitsamts München für das Jahr 1908.

Ebenso wie die Stadt München haben bei der allgemeinen wirtschaftlichen Depression im Winter 1908/09 auch andere Kommunen außerordentliche Unterstützungen an Arbeitslose bewilligt. So Brandenburg a. H., Mainz, Karlsruhe, Frankfurt a. M., Dresden, Rostock, Wernigerode, Flensburg.[9]

In all diesen Orten gab das Darniederliegen der Bautätigkeit infolge der schlechten Geschäftskonjunktur und der ungünstigen Witterung im Frühjahr mit den entscheidenden Anstoß zur Ergreifung derartiger Maßnahmen.

Die geschilderte Art der Arbeitslosenfürsorge ist natürlich gegenüber der Armenunterstützung ein großer Fortschritt und ein erfreuliches Zeichen auf dem Gebiete sozialer Hilfstätigkeit. Als dauernde Einrichtung wäre sie aber nach den in dem erwähnten Baseler Bericht wiedergegebenen Erfahrungen nicht geeignet. Ziemlich bedeutend würden auch, wenn man die erwähnten Aufwendungen mit der Kürze der Zeit, für die sie bestimmt waren, vergleicht, die Kosten sein, obwohl die Unterstützungen äußerst niedrig bemessen waren. Der Grund liegt darin, daß die Stadtverwaltungen hier die ganzen Lasten allein zu tragen haben und eine rechtzeitige Heranziehung der Gefährdeten zu den Kosten nicht stattfindet.

Abzuweisen wäre daher ein allgemeiner Ausbau der Arbeitslosenfürsorge in Anlehnung an die Armenpflege, doch mit Ausschluß ihrer öffentlichrechtlichen Nachteile, wie sie Hirschberg[10] vorschlägt. Begründet wird dies damit, daß „Unterstützung doch Unterstützung sei, aus welchen Mitteln sie auch gezahlt wird". Für Saisongewerbe will Hirschberg freilich eine Ausnahme schaffen und insbesondere das Baugewerbe in Form von Beiträgen zu den Kosten dieser Einrichtung heranziehen. Es würde sich dann um eine Art Versicherung handeln, bei der man aus Billigkeitsrücksichten die in solchen Fällen üblichen Grundsätze ebenfalls anwenden müßte, sollen derartige Maßnahmen überhaupt durchführbar sein. Damit fiele aber ein großer Teil der Vorzüge, die ein Anschluß an die Organe der Armenpflege

---

[9] Freie Presse Straßburg'; Frankfurter Zeitung; Soziale Praxis.

[10] a. a. O.

sonst hat, wieder fort. Ferner könnte dieses System schwerlich die geschilderten üblen Wirkungen solcher Unterstützungen vermeiden, vor allem dürfte die Verbindung mit der Armenfürsorge gerade die besseren Elemente, denen diese Hilfe doch in erster Linie zukommen soll, von ihrer Benutzung abhalten. Sie müßten vielmehr, da nur absolute Mittellosigkeit zum Bezug der Unterstützung berechtigt, noch für die anderen aufkommen.

Nicht unerhebliche Kosten verursachen den öffentlichen Körperschaften schließlich noch andere Einrichtungen, die ebenfalls die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bezw. ihrer Folgen zum Zweck haben, wie Arbeiterkolonien, Wanderarbeitsstätten, Naturalverpflegungsstationen, Asyle für Obdachlose und Ähnliches. An einem allgemeinen Ausbau derselben zum Zwecke der Arbeitslosenfürsorge ist natürlich nicht zu denken. Die Arbeiterkolonien können gegenwärtig nur eine sehr beschränkte Zahl von Personen aufnehmen,[11] häufig dienen sie jetzt auch zur Versorgung Strafentlassener oder bedingt Verurteilter. Da sie sich außerdem besonders mit landwirtschaftlichen Arbeiten befassen, ist die Beschäftigungsmöglichkeit bei ihnen im Winter gering. Kaum irgendwelche Bedeutung für die Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit im Baugewerbe kommt auch den Wanderarbeitsstätten bezw. Naturalverpflegungsstationen zu, die mittellosen Wanderern Obdach gewähren sollen. Bei der meist allgemeinen Arbeitsknappheit im Winter hat das Wandern zum Aufsuchen anderer Beschäftigung wenig Zweck, vielmehr besteht hier die Gefahr, daß manche sich bei dem planlosen Umherirren ans Bummeln gewöhnen. Die Errichtung von Wärmehallen, Asylen für Obdachlose usw. kann wohl kaum als wirksames Mittel zur Bekämpfung der Folgen winterlicher Arbeitslosigkeit in Betracht kommen.

Bedeutende Aufwendungen erfordert nach einer viel vertretenen Ansicht noch eine auf reichsgesetzlicher Grundlage beruhende Arbeitslosenunterstützung, die namentlich Bauarbeitern — allerdings unfreiwillig — gewährt wird.[12] Erfahrungsgemäß findet

[11] Nach der Sozialen Praxis gab es im Jahre 1908 in Deutschland 44 solcher Anstalten mit ca. 4600 Plätzen.

[12] Arbeitslosenunterstützung ohne den Charakter der Armenpflege kann auch seitens der Unfallversicherung gewährt werden. Nach § 9 III des revidierten Unfall-

mit Beginn der Kälte, die die Bautätigkeit hemmt, sofort eine ganz unverhältnismäßig hohe Inanspruchnahme der Krankenkassen für das Baugewerbe statt. Daß dies allein auf wirkliche Krankheit zurückzuführen wäre, wird vielfach angezweifelt. Der Ruf dieser Kassen nach Entlastung durch eine Arbeitslosenunterstützung oder -versicherung wird daher besonders mit Rücksicht auf die Saisongewerbe laut.

Die bisher geschilderten Maßnahmen, welche von Staat und Kommunen getroffen sind, erfordern also schon jetzt große Aufwendungen seitens der Öffentlichkeit, und von ihnen entfällt nach allem, was aus bekanntem Material zu entnehmen ist, ein großer Teil auf das Baugewerbe. Die meisten dieser Einrichtungen, die nicht der Armenpflege angehören, sind aber zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und insbesondere der Saisonarbeitslosigkeit nur untergeordneter Natur. Da, wo ihnen event. eine größere Bedeutung zukommen könnte, wie bei den Unterstützungsanstalten in Zürich und Basel, ist die Präventive zu gering, sodaß die Gefahr einer Demoralisation der Unterstützten besteht, außerdem gehen dabei gerade die besseren Elemente unter den Arbeitslosen häufig leer aus. In Deutschland fehlt es derartigen Maßnahmen überhaupt an der Tendenz, ständig zu werden. Gewiß ist anzuerkennen, daß sich auf dem bisherigen Wege wohl manches erreichen läßt, eine großzügige Organisation zur Bekämpfung eines der bedeutendsten sozialen Übel ist aber auf diese Weise noch nirgends erreicht worden und wohl auch kaum zu erhoffen. Vorgeschlagen, und zum Teil bereits praktisch angewandt, wird daher auch hier wegen der verschiedenen Erfolge auf anderen Gebieten sozialer Politik die sogen. moderne Form der Fürsorge, die Versicherung.

---

versicherungsgesetzes v. 30. 6. 1900 ist es möglich, daß bei teilweiser Erwerbsunfähigkeit der Genossenschaftsverband, solange der Verletzte aus Anlaß des Unfalls tatsächlich und unverschuldet arbeitslos ist, die Teilrente bis zum Betrage der Vollrente vorübergehend erhöht. Bei der großen Unfallgefahr im Baugewerbe kann dieser Fall immerhin eine gewisse Rolle spielen.

B. Die Versicherung.

Die Zweckmäßigkeit der Versicherung als Mittel zur sozialen Reform wird gegenwärtig nach den mit ihr erzielten Erfolgen auf dem Gebiete der Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversorgung, wenigstens in den genannten Richtungen, kaum mehr ernstlich bestritten, dagegen gilt dies noch in hohem Maße von der Arbeitslosenversicherung. Gegenüber den erwähnten Versicherungszweigen hat sie den Nachteil, daß die Schwierigkeiten hinsichtlich der Meßbarkeit des die Entscheidung herbeiführenden Ereignisses, sowie der Kontrollen, weit größer sind. Wegen des großen Risikos sind auf diesem Gebiete Versuche in Form privater Erwerbsunternehmungen noch nicht praktisch geworden. Soweit aber solche Vorschläge gemacht wurden,[1] tritt bei allen die Tendenz hervor, Berufe mit relativ häufiger Beschäftigungslosigkeit, insbesondere Saisonarbeiter, möglichst auszuschalten.

Die bisher getroffenen Einrichtungen zur Vorsorge gegen die durch Arbeitslosigkeit hervorgerufenen Schäden bewegen sich im Kreise von Gegenseitigkeitsvereinen, in denen die Mitglieder selbst Ansprüche und Verpflichtungen feststellen und ihre Durchführung kontrollieren, oder sie stützen sich auf öffentliche Kassen bezw. auf die Wohltätigkeit der Allgemeinheit. Im letzteren Falle nehmen diese Einrichtungen vielfach Momente der Unterstützung in sich auf, so daß sie, streng genommen, des Charakters der Versicherung entbehren; trotzdem aber wird man auch da von einer solchen

[1] Ein derartiger Versuch ging zuerst aus von der Norddeutschen Versicherungs- und Rentenbank in Hamburg, scheiterte aber daran, daß sie in keinem Bundesstaate eine Konzession bekommen konnte. — Ein zweiter Versuch war die Gründung des „Zentralvereins für Versicherung gegen unverschuldete Arbeitslosigkeit in Stuttgart", der am 1. 1. 1897 ins Leben trat. Auch diese Gesellschaft blieb im Gründungsstadium stecken, weil die erforderlichen Geldmittel zur Einführung des Unternehmens nicht aufgebracht werden konnten. — Diese Einrichtungen würden für Saisonarbeiter nicht in Betracht gekommen sein, da z. B. beim „Zentralverein" zur Versicherungsfähigkeit gehören sollte, daß der Antragsteller mindestens ein Jahr hindurch unterbrochen in Stellung war und außerdem noch mindestens ein halbes Jahr in ein und demselben Dienst- bezw. Arbeitsverhältnis sich befindet, noch nicht seine Kündigung erhalten oder nach bestem Wissen nicht zu erwarten hat.

reden können, solange in angemessener Weise eine Heranziehung der Mitglieder zur Deckung der Kosten erfolgt und — im Unterschied von der Armenpflege — für die Gewährung die Bedürftigkeit im allgemeinen nicht in Betracht kommt.

Unter einer Arbeiterversicherung in diesem Sinn wird man daher jede Einrichtung verstehen können, die auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung aufgebaut ist und durch die dem Arbeiter und seinen Angehörigen ein Anspruch auf gewisse Geld- oder geldwerte Bezüge gewährt wird. Dieser Anspruch braucht keineswegs auch rechtlich erzwingbar zu sein. Unerheblich ist auch, ob derartige Veranstaltungen den Namen Unterstützung oder Versicherung tragen.

§ 9.

a) Organisationen reiner Selbsthilfe.

Von den bisher getroffenen Versicherungseinrichtungen sind die bedeutendsten die der Arbeiterberufsvereine, einmal weil sie sich auf weitaus mehr Beteiligte erstrecken als jeder andere Versuch, ferner, weil sie zuerst an die Lösung dieses schwierigen Problems gegangen sind, es in langjähriger Erfahrung sorgfältig ausgebaut und damit für alle später getroffenen Maßnahmen die vorbildlichen Grundlagen geliefert haben. Auf sie sei zunächst eingegangen.

Auch die folgende Darstellung wird sich praktisch nicht lediglich auf die Besonderheiten der Verhältnisse im Baugewerbe beschränken können, jedoch sollen sie, soweit möglich, besonders berücksichtigt werden.

Aus dem in der Einleitung über die Organisation im Baugewerbe Gesagten läßt sich entnehmen, daß hier für eine Versicherung ein ziemlich großer Kreis von Personen in Betracht kommt. Jedoch haben von diesen Verbänden eine sogen. Arbeitslosenunterstützung bei den freien Gewerkschaften nur die Zimmerer, Steinsetzer, Glaser und Bildhauer. Von den Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereinen besitzen wohl sämtliche eine Arbeitslosenunterstützung, jedoch schließt Saisonarbeitslosigkeit sowohl vom Bezuge von Reise- wie von Ortsarbeitslosenunterstützung aus. Bei den

christlichen Gewerkschaften und sonstigen Berufsorganisationen fehlt sie für die hier zu behandelnden Berufe noch meist überhaupt.

Von den Unterstützungseinrichtungen der Verbände sollen hier nur betrachtet werden die Reise- und Arbeitslosenunterstützung.

Wie bei den anderen Gewerkschaften ist auch bei denen des Baugewerbes die Arbeitslosenunterstützung auf beruflicher Grundlage zentralistisch aufgebaut. Die Einziehung und Auszahlung des Geldes besorgt die lokale Gewerkschaft bezw. der Ortsverein. Von den Beiträgen zieht die Zentrale den größten Teil an sich, sie entscheidet auch über die Gewährung oder Entziehung der Unterstützung, stellt meist der Einheitlichkeit wegen die Legitimation für die Reiseunterstützung aus und prüft ständig die Kassenrechnungen der unteren Instanzen.

Die Mitgliedschaft zur Arbeitslosenversicherung ist bedingt durch die Zugehörigkeit zu der Berufsorganisation überhaupt. Für Angehörige derselben aber ist sie, wo als dauernde Einrichtung durchgeführt, schlechthin obligatorisch. Derartige fakultative Institutionen waren, z. B. bei den Holzarbeitern, nur vorübergehender Natur.

Die Mittel zur Durchführung dieser Unterstützungen werden aufgebracht durch Eintrittsgelder sowie durch ordentliche und in besonderen Fällen durch Extrabeiträge. All diese Leistungen gelten gleichzeitig für sämtliche Einrichtungen der Gewerkschaft.

Die Eintrittsgelder sind außer für Wiedereintretende niedrig bemessen, in der Regel betragen sie 50 Pf.

Die Beiträge sind bei den Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereinen und den christlichen Gewerkschaften niedriger als bei den freien Gewerkschaften, entsprechend der geringeren Höhe und Dauer der Unterstützung. Für die Arbeitslosenunterstützung werden sie in Form eines Zuschlags zu den gewöhnlichen Beiträgen erhoben. Bei Saisongewerben beträgt er ca. 10—15 Pf. die Woche. Im allgemeinen richtet sich die Höhe der Beiträge nach dem Einkommen in den einzelnen Berufen. Einheitssätze bestehen außer bei den Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereinen nur für Berufsgruppen, bei denen die Entlohnung im allgemeinen nicht zu große

Differenzen aufweist, so bei den Bildhauern, Glasern, Stuckateuren. Im übrigen schwankt die Beitragshöhe nach dem Verdienst und, besonders auch bei Saisongewerben, nach der größeren oder geringeren Gefahr, arbeitslos zu werden.

Den Beitragsklassen entsprechen die Unterstützungsklassen. Diese sind vor allem bei den freien Gewerkschaften häufig gestaffelt nach der Dauer der Mitgliedschaft. Wo Einheitssätze in den Beiträgen bestehen, gibt es auch solche in den Unterstützungen. Die Tagesbeträge für Ortsunterstützung schwanken zwischen 0,75 Mk. und 2 Mk. bei den hier in Betracht kommenden Berufen.

Besonders wesentlich für die Bedeutung der Leistungen der einzelnen Verbände, sowie für die Zweckmäßigkeit der von ihnen gewährten Hilfe zur Bekämpfung der Folgen der meist langen Saisonarbeitslosigkeit im Winter, ist aber die Dauer der Bezugsberechtigung. Maßgebend sind für sie dieselben Momente wie für die Höhe des Betrags der täglichen Unterstützung. Für die Dauer des Bezuges bei der Reiseunterstützung wird als Maximum teils eine gewisse Anzahl von Tagen im Jahr, teils eine bestimmte Kilometerzahl zugrunde gelegt. Ortsarbeitslosenunterstützung wird bei diesen Verbänden, soweit sie vorhanden, für 24—60 Tage gewährt.

Die Aufwendungen für diese Zwecke[2]) sind bei denjenigen der zum Baugewerbe gehörigen Gewerkschaften, die eine Ortsarbeitslosenunterstützung besitzen, recht bedeutend. So verausgabten im Jahre 1907 die freiorganisierten Zimmerer 227 148 Mk.,[3]) die Glaser 51 149 Mk., die Bildhauer 118 037 Mk., die Steinsetzer 1847 Mk.; bei den christlichen Gewerkschaften zahlten die Keramarbeiter für Reise- und Arbeitslosenunterstützung 1728 Mk. Die übrigen der hier in Betracht kommenden Verbände besitzen eine derartige Einrichtung noch nicht. Bei den Hirsch-Dunckerschen Ver-

---

[2] Nach einer Mitteilung des Zimmererverbandes betrugen die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung in der Zeit v. 1. 12. 1907 bis 30. 11. 1908: 460 889,75 Mk. Der größte Teil davon entfiel auf die Wintermonate, nämlich 1. Quartal 1908 (inkl. Dezember 1907): 361 886,25 Mk., 2. Quartal 1908: 46 844,25 Mk., 3. Quartal 1908: 12 546,25 Mk., 4. Quartal 1908 (exkl. Dezember) 39 563,00 Mk.

[3] Korrespondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands v. 5. 9. 1908.

einen erfolgt keine Ausscheidung der Ausgaben nach den einzelnen Unterstützungszwecken.

Gewährt werden diese Unterstützungen erst nach einer gewissen Karenzzeit, und zwar besteht eine längere für die Erlangung der Bezugsberechtigung überhaupt, außerdem, wenn diese vorhanden ist, noch eine kürzere in dem einzelnen Falle von Arbeitslosigkeit. In der erstgenannten Wartezeit müssen die vorschriftsmäßigen Beiträge entrichtet sein. Verlangt wird bei den freien, und teilweise auch bei den christlichen Gewerkschaften, Mitgliedschaft von 26—52 Wochen, bei den Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereinen ist die Frist wegen der niedrigen Beiträge länger; so beträgt sie bei den Töpfern 104 Wochen. Daneben bestehen noch für den einzelnen Fall von Arbeitslosigkeit sogen. Wartetage, d. h. eine Frist von mehreren Tagen, gewöhnlich einer Woche, innerhalb deren das arbeitslose Mitglied noch nicht bezugsberechtigt ist. Der Zweck dieser Maßregel ist, einerseits nicht bei jeder vorübergehenden Arbeitslosigkeit Unterstützung zu gewähren, andererseits um dem Vorstand des Zentralverbandes Zeit zur Prüfung des Gesuches zu lassen, und schließlich, um die Vereinskasse nicht zu sehr in Anspruch zu nehmen, da der bei der Entlassung noch zur Auszahlung kommende Lohn Mittel zum Unterhalt während der ersten Tage der Arbeitslosigkeit bieten soll.

Von besonderer Wichtigkeit für eine Arbeitslosenunterstützung ist die Bestimmung des Begriffs Arbeitslosigkeit. Bei den Gewerkschaften geschieht dies zumeist in sehr mangelhafter Form, häufig werden nur einzelne Gründe für den Ausschluß aufgeführt. Die freien Gewerkschaften gewähren in der Regel bei Arbeitslosigkeit Unterstützung schlechthin, falls nicht etwa an Stelle der Ortsunterstützung Streik-, Gemaßregelten- oder Krankenunterstützung in Betracht kommt, wenn die übrigen Voraussetzungen (Dauer der Mitgliedschaft, Beitragsleistung, Karenz usw.) zutreffen. Bei den Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereinen sind diese Bestimmungen etwas präziser, wenn auch noch in sehr allgemeiner Form gehalten. Verlangt wird gewöhnlich Arbeitslosigkeit aus rein wirtschaftlichen Gründen. Wo bei den christlichen Gewerkschaften dieses Thema überhaupt berührt wird, ist nur hervorgehoben, daß ledig-

lich unverschuldete Arbeitslosigkeit zum Bezuge berechtigt. Interpretiert wird diese nur als nicht freiwillige Aufgabe der Stellung.

Interessant für den Gegenstand dieser Darstellung ist besonders die Regelung der Frage der Saisonarbeitslosigkeit als Grund zur Berechtigung bezw. zum Ausschluß der Unterstützung. Grundsätzlich überhaupt nicht oder nur in beschränktem Maße bezw. unter Erschwerungen gewähren sie in diesem Falle die Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine. So bestimmt der Gewerkverein der Bauhandwerker, daß Arbeitslosenunterstützung nur für die Monate April bis einschließlich November gewährt wird. Das Statut des Gewerkvereins der Töpfer, Ziegler und anderer Arbeiter sagt, daß „volle Unterstützung in der Regel nur in den Zeiten, wo sonst die übliche Geschäftssaison stattfindet, gezahlt werden, während der sogen. stillen Geschäftszeit kann nur bei besonderen ungünstigen Verhältnissen den Mitgliedern Unterstützung gewährt werden". Das Statut des Gewerkvereins der deutschen Bildhauer bestimmt, daß bei durch Naturverhältnisse bedingter, zu bestimmten Zeiten wiederkehrender Arbeitslosigkeit die Unterstützung außer Kraft tritt. Das gilt für Orts- wie für Reiseunterstützung. Gerade die entgegengesetzte Tendenz, nämlich auch Saisonarbeitslosigkeit soviel als möglich zu berücksichtigen, herrscht bei den christlichen und insbesondere bei den freien Gewerkschaften. Hier wird Arbeitslosenunterstützung schlechthin gewährt, und gerade im Winter sind die Ausgaben für sie am höchsten. Die Reiseunterstützung wird zum Teil sogar nur in Wintermonaten gezahlt, obwohl doch gerade hier die Möglichkeit zur Erlangung anderer Arbeit im Beruf gering ist. So bestimmt § 11 des Reglements des Zentralverbands der Zimmerer, daß Reiseunterstützung nur in der Zeit vom 1. Dezember bis 31. März gewährt wird. Dasselbe gilt von den Bauhilfsarbeitern und Malern.

Zur Verhütung von Mißbräuchen besteht schließlich noch bei allen Verbänden eine Pflicht zur Annahme von Arbeit, jedoch nur von solcher in dem betreffenden Beruf und zu den ortsüblichen Bedingungen, vorausgesetzt, daß die Beschäftigung den Kenntnissen und Fähigkeiten des einzelnen entspricht.

Außerdem müssen die Unterstützten sich einer eingehenden Kontrolle hinsichtlich des Fortbestehens ihrer Arbeitslosigkeit unter-

werfen. Durchgeführt wird sie mittels häufiger Meldungen auf den betreffenden Kontrollstellen und vor allem durch gegenseitige Überwachung.

Strafmittel wegen Betrugs, unentschuldbarer Nichtentrichtung von Beiträgen und Handlungen, die gegen das Verbandsinteresse verstoßen, sind Entziehung der Unterstützung auf kürzere oder längere Zeit und Ausschluß aus dem Verbande.

Eine Würdigung dieser Unterstützungseinrichtungen, insbesondere auch mit Rücksicht auf ihre Bedeutung zur Bekämpfung der Folgen der Saisonarbeitslosigkeit, dürfte nur möglich sein im Rahmen der ganzen Einrichtungen der Berufsvereine. Vieles, was vom Standpunkte einer selbständigen Versicherungs- bezw. Unterstützungsanstalt nicht einwandfrei wäre, erhält mit Rücksicht auf den Gesamtzweck ein anderes Aussehen. An dieser Stelle soll daher versucht werden, die gewerkschaftliche Arbeitslosenunterstützung nur unter dem angegebenen Gesichtspunkte zu betrachten. Eine Beurteilung nach der anderen Richtung soll in einem späteren Kapitel erfolgen.

Das oberste Prinzip bei jeder seitens einer solchen Organisation gewährten Unterstützung ist, daß sie nicht bloß Selbstzweck, sondern auch ein Mittel dazu ist, den gewerkschaftlichen Kampf um Erringung bezw. Sicherung der erlangten Arbeitsbedingungen erfolgreicher führen zu können. Mit der Arbeitslosenunterstützung sucht man zu verhindern, daß einzelne Mitglieder aus Not gezwungen werden, zu schlechteren als ortsüblichen Bedingungen Beschäftigung anzunehmen. Auf diese Weise kommt die Unterstützung präventiv auch den Nichtarbeitslosen zugute. Außerdem sieht man in ihr ein Mittel zur Stabilisierung des Mitgliederbestandes, insbesondere hofft man, so auf die der Gewerkschaftsbewegung gegenüber sonst indifferenten Arbeiter eine größere Anziehungskraft auszuüben.

Da also die Berufsvereine in der Hauptsache nur einen Zweck verfolgen und keine Versicherungsanstalten sein wollen, erklärt sich auch bei ihren Unterstützungseinrichtungen die geringe Berücksichtigung der einzelnen Ursachen der Arbeitslosigkeit. Aus Gründen der Gewerkschaftspolitik wird die Unterstützung an Beschäftigungslose hier mehr zu einer allgemeinen Erwerbslosenfürsorge. Da

andererseits aber die Verbände auch keine Wohltätigkeitsvereine sein wollen, so wird Bedürftigkeit des arbeitslosen Mitglieds nicht verlangt. Ein rechtlicher Anspruch auf die Zuwendungen wird in der Regel ausdrücklich ausgeschlossen. Der Grund dafür liegt teils in der oben angedeuteten Tendenz, teils in der Abhängigkeit der Gewährung solcher Unterstützungen von den Vermögensverhältnissen, was im Zusammenhang mit der ungetrennten Kassenführung steht, endlich auch darin, daß den Berufsvereinen in Ermanglung der Rechtsfähigkeit eine Zwangseintreibung von Beiträgen nicht möglich ist und sich auch aus praktischen Gründen wohl nicht eignen würde. Außerdem würde, wenn ein rechtlicher Anspruch der Mitglieder auf die Unterstützung bestände, sie als Versicherung im Sinne des Gesetzes betr. die Aufsicht über das private Versicherungswesen betrachtet werden können. Danach wäre es möglich, daß diese Verbände event. der Kontrolle des Kaiserlichen Aufsichtsamts für private Versicherungen hinsichtlich ihrer Finanzgebarung unterstellt und weitgehenden Verpflichtungen bezüglich Aufstellung von Reservefonds usw., sich zu unterziehen gezwungen werden könnten. Letzteres wäre den Verbänden sehr unangenehm, da ja der Zweck der ungetrennten Kassenführung ist, jederzeit über sämtliche Mittel frei verfügen zu können. Das Kaiserliche Aufsichtsamt für private Versicherung hat unter Zugrundelegung des gesamten Inhalts der Satzungen mehrerer Verbände die Frage, ob es sich hier um eine Versicherung im Sinne des erwähnten Gesetzes handle, verneint. Ein wesentliches Moment dafür, daß von einem Vorgehen gegen die Organisationen in dieser Richtung abgesehen wird, ist wohl auch der Umstand, daß man Versuche und Ansätze zur Arbeitslosenfürsorge nicht erschweren will. Die Vergünstigungen des neuen Versicherungsvertragsgesetzes v. 30. 5. 1908 für Einrichtungen zur Arbeitslosenversicherung bestätigen diese Ansicht.

Doch auch innerhalb dieses Rahmens kann man die Entwicklung der Unterstützungseinrichtungen noch lange nicht als abgeschlossen betrachten. Insbesondere gilt dies für die Organisationen des Baugewerbes. Bei den größten Verbänden fehlt hier die Arbeitslosenunterstützung noch fast vollständig, so bei den in den freien und christlichen Gewerkschaften organisierten Maurern,

Bauhilfsarbeitern, Dachdeckern, Malern, Steinarbeitern, Stuckateuren und Töpfern. Bei den Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereinen besteht sie wohl auch da, doch kann sie gerade in der Zeit, wo die Mitglieder einer Unterstützung am meisten bedürfen, nicht gewährt werden. Die Gründe hierfür sind in erster Linie finanzieller Natur. Der Umfang und die Dauer der Saisonarbeitslosigkeit würden zu einer ausreichenden Unterstützung verhältnismäßig hohe Beiträge erfordern, und es wird bezweifelt, daß die Bauarbeiter trotz ihrer höheren Löhne imstande wären, diese aufzubringen. Auch fürchtet man dadurch den Mitgliederbestand zu beeinträchtigen und die ohnehin starke Fluktuation noch zu vermehren. Es wäre dann möglich, daß Personen, die im Winter einen regelmäßigen Nebenerwerb haben, sowie jene, die zuversichtlich hoffen, alsdann auch anderweitige Beschäftigung zu finden, nicht würden die hohen Beiträge zahlen wollen. Eine Abstufung derselben in der Weise, daß an die Solidarität der mehr ständig Beschäftigten keine zu großen Ansprüche gestellt würden, ist kaum durchführbar. Nicht ausgeschlossen wäre ein Mitgliederrückgang insbesondere auf dem Lande und in kleinen Städten, wo die Organisation ohnehin keinen festen Boden hat. Wegen nur eines Teiles des allgemeinen Verbandszweckes will man das aber nicht riskieren.

So stichhaltig diese Gründe an und für sich zu sein scheinen, sind sie doch in der Praxis nicht ganz zutreffend. Insbesondere die vom Zentralverband der Zimmerer im Jahre 1905 eingeführte Arbeitslosenunterstützung hat bewiesen, daß selbst für die Berufe, von denen im Baugewerbe die gröberen Arbeiten verrichtet werden, bei denen also die Erlangung von Nebenbeschäftigung leichter ist, eine solche Einrichtung auch auf gewerkschaftlicher Basis wohl durchführbar ist. Eine Unterstützung hat sich hier mit verhältnismäßig nicht sehr hohen Beiträgen ermöglichen lassen.[4] Durch eine geeignete Staffelung derselben nach dem Lohn und durch eventuelle Vergünstigungen bei längerer Mitgliedschaft,

[4] So betragen die Wochenbeiträge bei den Zimmerern und Bildhauern, die eine Ortsarbeitslosenunterstützung haben, 35—100 resp. 75 Pf., bei den Bauhilfsarbeitern, Maurern, Dachdeckern, Stuckateuren und Malern, wo eine solche fehlt, 35—70, 30—70, 30—50, 50, 20—60 Pf.

sowie bei Nichtinanspruchnahme der Kasse ließen sich auch diese Bedenken beseitigen. Freilich ist die gegenwärtig bestehende Unterstützung bei den Organisationen des Baugewerbes oft hinsichtlich Höhe und Dauer der Tagegelder sowie des Eintritts der Bezugsberechtigung noch meist unzureichend. Ist sie aber erst einmal eingeführt und hat sie sich bewährt, so wird auch eine Ausgestaltung derselben nicht ausgeschlossen sein.[5]

Die Gründe, die sonst noch von den schroffsten Vertretern des Klassenkampfes angeführt werden — daß eine Arbeitslosenunterstützung die opferfreudige Hingabe an die Gesamtheit beeinträchtige, daß die Gewerkschaften ihren Kampfcharakter verlieren und zu Unterstützungseinrichtungen herabsinken würden, daß man nicht dem kapitalistischen Staat die Arbeiterreservearmee erhalten und ihn so stützen dürfe, daß dieser vielmehr selbst für seine Opfer aufzukommen habe — finden heute auch in Gewerkschaftskreisen im allgemeinen wenig Anklang mehr. Man ist zu der Überzeugung durchgedrungen, daß die Arbeitslosenunterstützung mit ein wichtiges Mittel im gewerkschaftlichen Kampfe sei und diesen keineswegs abschwäche, und daß gegenüber dem großen Ziele, Gewährung von Hilfe ohne irgendeinen Almosencharakter an die Mitglieder bei durch Arbeitslosigkeit hervorgerufenen Notfällen, mehr oder weniger zutreffende prinzipielle Bedenken zurückzutreten haben, daß schließlich das untätige Warten und Vertrösten auf den Zukunftsstaat doch noch etwas sehr lange währen und die Not der Gegenwart nicht beseitigen könne.

Im allgemeinen aber wird man sagen können, daß die Arbeiterberufsvereine vermöge ihrer interlokalen und beruflichen Organisation und ihrer guten Kontrollmittel als Träger für Versicherungseinrichtungen gegen Arbeitslosigkeit wohl geeignet sind, und daß sie nach den bisherigen Erfahrungen auch an die Frage der Bekämpfung der Folgen der Saisonarbeitslosigkeit allgemein herangehen könnten. Die hier geäußerten Bedenken gegen die Möglichkeit einer Arbeitslosenunterstützung, besonders hinsicht-

---

[5] So teilte dem Verfasser der Zentralverband der Zimmerer mit, daß „sich heute alle Mitglieder an diese Einrichtung gewöhnt haben, so daß höchstwahrscheinlich die nächste Generalversammlung eine Ausgestaltung derselben vornehmen wird".

lich der Aufbringung der erforderlichen Mittel, werden wohl etwas überschätzt. Die Einführung einer solchen bezw. ein Ausbau etwa bereits bestehender derartiger Institutionen ist wohl möglich, ob dies auch in ausreichender Weise geschehen könnte, bleibt freilich zweifelhaft. Die Erfolge in dieser Richtung sind bei der Größe des Risikos und den zum Teil recht mangelhaften Arbeitsnachweisen der Verbände um so mehr anerkennenswert. Gegen die technischen Mängel, die vom Standpunkte einer einwandfreien Arbeitslosenversicherungsanstalt hier zu konstatieren wären, dürfte, auch wenn man andere Formen für besser und zweckmäßiger halten mag, unter Berücksichtigung des gewerkschaftlichen Standpunktes nichts einzuwenden sein, solange die Ausgaben all dieser Einrichtungen nur durch die Mitglieder selbst bestritten werden. Anders wird dies freilich, sobald die Frage aufgeworfen wird, ob und wie den Arbeiterberufsvereinen event. Beihilfen aus öffentlichen Mitteln gewährt werden sollen. Darauf soll in einem späteren Kapitel eingegangen werden.

Die gewerkschaftliche Versicherung wird aber gerade die Frage der Bekämpfung der Folgen der Saisonarbeitslosigkeit kaum jemals ganz lösen können. Einerseits dürften ihre Mittel gegenüber den großen Anforderungen, die mit der Versorgung von unständig beschäftigten Personen verbunden sind, schwerlich genügen, vorläufig fehlen bei den Organisationen von Saisonarbeitern solche Maßnahmen zumeist noch überhaupt, andererseits beziehen sie sich nur auf die Mitglieder, und zu diesen gehört gerade bei den bedeutendsten der hier in Betracht kommenden Erwerbszweige immerhin noch ein mehr oder weniger geringer Teil der Berufsangehörigen. Gerade den Nichtorganisierten, die einem solchen Verein nicht beitreten können oder nicht beitreten wollen und zu denen zumeist die schlechter Gestellten gehören, tut eine Hilfe aber fast noch mehr not. Außerdem sieht man die Gewerkschaftsbewegung gerade in maßgebenden Kreisen keineswegs als etwas absolut Gutes an. Für eine allgemeine Lösung der hier zu behandelnden Frage wird man die Einrichtungen der Berufsvereine als unzulänglich bezeichnen müssen, und so besteht das Bedürfnis, andere Mittel und Wege zu finden.

b) Selbsthilfe in Verbindung mit Unterstützung durch andere.

In Theorie und Praxis hat man mehrfach versucht, unter Verwertung der gewerkschaftlichen Erfahrungen eine Lösung des Problems der Arbeitslosenfürsorge auf einem anderen als dem vorhin geschilderten Wege zu finden. Der Gedanke einer Versicherung lag in Deutschland um so näher, als man ihn bereits auf anderen Gebieten der Arbeiterfürsorge erfolgreich angewandt hatte. Das oberste Prinzip ist auch hier die Selbsthilfe, jedoch in Verbindung mit Unterstützungen durch andere.

Die Versuche in dieser Richtung sind mannigfach; nach ihren Trägern kann man sie aber in zwei Hauptarten scheiden, in Einrichtungen, die sich aufbauen auf einer Beteiligung von Nichtinteressenten und Interessenten — unter letzteren seien die versicherten Arbeiter verstanden — und solche, deren Träger nur berufliche Vereinigungen von Interessenten sind.

Im folgenden soll zuerst eine Einzeldarstellung der Versuche bezw. etwaiger Vorschläge gegeben werden unter besonderer Berücksichtigung der Stellung des Baugewerbes bei diesen Maßnahmen. Alsdann wird eine Zusammenfassung der bisher gemachten Erfahrungen unter Hervorkehrung der prinzipiellen Gesichtspunkte versucht werden. In der Hauptsache werden dabei nur deutsche Verhältnisse zur Darstellung kommen; im Ausland getroffene Maßnahmen sollen nur insoweit herangezogen werden, als es sich um besondere, für das Problem wichtige Typen handelt, die in Deutschland bisher nicht vertreten sind.

1. Darstellung einzelner Versuche.

§ 10.

α) Nichtinteressenten und Interessenten als Träger dieser Einrichtungen.

Die Versuche, welche auf einer Beteiligung von Nichtinteressenten und Interessenten als Träger dieser Einrichtungen beruhen, gehen aus von öffentlichen Organen, charitativen Vereinen oder einzelnen Privatpersonen.

Versicherungseinrichtungen, die von Arbeitgebern geschaffen sind, wie sie sich bei industriellen Unternehmungen finden, so z. B. bei der Firma Lanz in Mannheim, gibt es aus den bei der Besprechung des Sparzwanges angeführten Gründen im Baugewerbe nicht. Im allgemeinen ist dies auch nicht besonders zu bedauern, denn schon bei den jetzt bestehenden derartigen Anstalten haben sich Unzuträglichkeiten und Benachteiligungen der nicht ständig beschäftigten Personen ergeben. Eine Weiterversicherung beim Austritt aus der Stellung bei dem betreffenden Unternehmer ist meist ausgeschlossen oder praktisch nur sehr schwer durchführbar. Beim Baugewerbe würden mit Rücksicht auf den häufigen Wechsel diese Mißstände noch weit schlimmer sein. Wohl mit aus diesem Grunde ist auch ein von der Baugewerkeninnung in Braunschweig im Jahre 1899 geplanter Versuch einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit der bei den Innungsmitgliedern beschäftigten Personen mißlungen. Für den Fall, daß die Versammlung der Gesellen und Arbeiter sich bereit erklären würde, wöchentlich 10 Pf. zwecks Einrichtung einer ständigen Arbeitslosenunterstützung beizusteuern, sollten nach dem Statut durch Innungsbeschluß die im Kreise Braunschweig wohnenden Innungsmitglieder verpflichtet werden, zum Zwecke der Unterstützung von Gesellen und Hilfsarbeitern pro Woche und pro Kopf der von ihnen beschäftigten Personen einen Pfennig beizutragen.[1] Dieser Plan scheiterte aber an dem Widerstande der Gesellen. Sie lehnten ihn aus dem oben angeführten Grunde, sowie mit Rücksicht auf die niedrigen Beiträge der Unternehmer ab, da sie eine solche Einrichtung auch mit Hilfe ihrer Organisationen schaffen könnten.[2] Der Beschluß ist insofern bedauerlich, als es interessant gewesen wäre, auch über einen derartigen Versuch praktische Erfahrungen zu besitzen.

Die bisher von öffentlichen Körperschaften oder von charitativen Vereinen ausgehenden Versicherungseinrichtungen sind hinsichtlich des Beitritts für die zu schützenden Personen obligatorischer oder fakultativer Natur.

Den einzigen bisher praktisch gewordenen Versuch mit einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung hat in den

[1] Statut der Baugewerkeninnung Braunschweig.

[2] Auskunft vom Kartell der freien Gewerkschaften in Braunschweig.

Jahren 1896/97 die Stadt St. Gallen gemacht auf Grund eines Kantonsgesetzes v. 19. 5. 1894 betr. die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit. Durch dieses wurden die politischen Gemeinden unter gewissen Normativbestimmungen berechtigt, entweder für sich allein oder in Verbindung mit anderen Gemeinden die obligatorische Arbeitslosenversicherung einzuführen. Der Versicherung beizutreten wurden alle in St. Gallen wohnenden männlichen Lohnarbeiter verpflichtet, deren durchschnittlicher Tagelohn 5 Fr. nicht überstieg, vorausgesetzt, daß sie nicht bereits einer freiwilligen Versicherungskasse mit entsprechenden Pflichten und Rechten angehörten. Für die Verwaltung wurde eine amtliche Kommission eingesetzt, in der die Arbeitnehmer das Übergewicht hatten. Die Wochenbeiträge betrugen 15 Rp. bei einem Tagelohn bis zu 3 Fr., 20 Rp. bei 4 Fr. Lohn und 30 Rp. bei 5 Fr. und mehr. Diesen Beitragsklassen sollten Tagesentschädigungen von 1,80 Fr. bezw. 2,10 und 2,40 Fr. entsprechen. Die Unterstützung sollte nur denen gewährt werden, die ohne eigenes Verschulden arbeitslos geworden sind und ihre Beiträge, wenn Schweizer, während 6, wenn Ausländer, während 12 aufeinanderfolgenden Monaten, ununterbrochen entrichtet hatten. Unterstützungen für dasselbe Mitglied durften für die Dauer von höchstens 10 Wochen oder 60 Tagen im Jahr geleistet werden. Mit der Versicherungskasse sollte ein Arbeitsnachweisbureau verbunden werden. Nach dem Gesetz durften die von Staat und Gemeinde zu leistenden Zuschüsse ohne die Verwaltungskosten im Jahr nicht mehr als 2 Fr. auf jedes Mitglied betragen.

Nach dem Stande der Kasse im November 1896 gehörte von den 3035 Mitgliedern über ein Drittel zum Baugewerbe. Hinsichtlich der Versicherungsprämien war der Zudrang zu den unteren Klassen überwiegend. Im Juni hatten sich einschreiben lassen bei der untersten Klasse 2895 = 68,62 % aller, bei der mittleren 1179 = 27,93 %, bei der obersten 146 = 3,45 %. Zu den Personen mit den niedrigsten Beiträgen gehörte trotz des höheren Verdienstes die Mehrzahl der Bauarbeiter.[3] Bei ihnen

[3] Zur Kontrolle über die von den Versicherten gemachten Lohnangaben diente nur der für die einzelnen Erwerbszweige schätzungsweise ermittelte Durchschnittsverdienst.

war also die Furcht vor Arbeitslosigkeit geringer als vor einer größeren Belastung.

Die Bezugsberechtigung begann für Schweizer am 1. 1. 1896, für Ausländer am 1. 7. 1896. Im ersten Geschäftsjahr meldeten sich arbeitslos 430 Personen, im zweiten 512. Die meisten von ihnen waren Saisonarbeiter. So sank im Jahre 1896 die Zahl von 287 sich beschäftigungslos Meldenden im Januar auf 7 im Juni und von 167 im Dezember 1896 auf 3 im Juni 1897. Der Zahl nach gehörten zum Baugewerbe und verwandten Berufen im Geschäftsjahr 1895/96 312 = 72,56 % der Arbeitslosen, 1896/97 336 = 65,63 %. Dabei machten von sämtlichen Arbeitslosen im ersten Jahr 84,42 % von der Unterstützung Gebrauch, über das zweite Jahr liegen keine genauen Angaben vor.

Sehr ausgedehnt war auch die Dauer der Arbeitslosigkeit, für die Unterstützung gezahlt wurde; fast 60 % der Beschäftigungslosen bezogen sie länger als 30 Tage. Natürlich überwog auch hier das Baugewerbe. Die Aufwendungen waren so bedeutend auch deswegen, weil es eine besondere Organisation für den Arbeitsnachweis, der hier besonders nötig gewesen wäre, nicht gab, auch glaubten die Arbeitslosen, was insbesondere sich bei Bauarbeitern zeigte, Stellung außerhalb des Ortes und außerhalb ihres Berufes nicht annehmen zu müssen. Dazu kam noch, daß die Kontrollen trotz der beschränkten örtlichen Verhältnisse sehr schwierig und bei Nebenbeschäftigung kaum durchführbar waren.

Am 1. 7. 1897 liquidierte die Kasse. Die in den zwei Jahren ausgezahlten Entschädigungen betrugen 61 891,50 Fr., das Defizit im zweiten Jahre 5550 Fr. Abgesehen von letzterem zahlte die Gemeinde in den zwei Jahren an Zuschüssen und Verwaltungskosten 22 135,55 Fr., der Staat 6000 Fr.

Die Gründe des Versagens sind mannigfacher Art; teils liegen sie in der mangelhaften Organisation der Kasse, besonders aber darin, daß man den Verhältnissen des Baugewerbes hier nicht genügend Rechnung getragen hatte. Zu erklären ist dies wohl daraus, daß es sich hier um einen ersten Versuch handelt. Zunächst hatte man sich in der Feststellung der Prämien und der Entschädigungsansprüche verrechnet. Während nach der Schätzung auf die unterste Klasse nur 20 % der Versicherten entfallen sollten,

schrieben sich bei ihr 68,62 % ein. Die Frage des Verschuldens war sehr mangelhaft geregelt, die praktische Handhabung bei dem Fehlen eines geeigneten Arbeitsnachweises und den vom Gesetze für Kontraventionen vorgesehenen harten Strafen noch laxer. Wesentlich trug auch dazu bei, daß die Kommission, welcher die Überwachung der Auszahlung der Entschädigung zugewiesen war, aus nur zwei Vertretern des Gemeinderates und sieben Arbeitern bestand. Verfehlt war auch die Art der Beitragserhebung, die bei dem Versicherten selbst und nicht bei seinem Arbeitgeber erfolgte. Das gab zu ungezählten, vielfach vergeblichen Mahnungen und Zwangsbeitreibungen Anlaß. Schließlich hatte man in den Kreis der Versicherungspflichtigen einerseits Personen eingezogen, die nicht Lohnarbeiter waren, wie Musiklehrer, Zahnärzte, Zollbeamte, andererseits schieden aus — da die Vorortgemeinden Tablatt und Straubenzell eine Beteiligung ablehnten — alle, die nicht in der Gemeinde St. Gallen ihren Wohnsitz hatten, wirtschaftlich aber zu ihr gehörten. Auf diese Weise war die Möglichkeit vorhanden, sich leicht der Versicherungspflicht zu entziehen. Tatsächlich aber wurde davon nicht viel Gebrauch gemacht. Ebenso unbegründet erwiesen sich auch die Befürchtungen hinsichtlich der Seßhaftmachung von Ausländern. Die Mehrzahl dieser Personen war schon einige Jahre in St. Gallen ansässig.

Den Hauptanstoß zur Aufhebung der Kasse gaben aber die qualifizierten Arbeiter in Nichtsaisongewerben. Man hatte nämlich das verschiedene Risiko der einzelnen Erwerbszweige bei der Festsetzung der Beiträge und der Zeit des Beginns der Bezugsberechtigung, sowie der Höhe der Unterstützungen, überhaupt nicht berücksichtigt. Das Gros der Arbeitslosen bestand aus ungelernten und Bauarbeitern, die in der Versicherung eine willkommene Winterversorgung sahen, die man sich mit wenigen Wochenbeiträgen sichern konnte; für die Berufe aber, bei denen die Gefahr der Arbeitslosigkeit fast fortfiel, gestalteten sich die Beiträge zu einer Extrasteuer zugunsten der ersteren. Das Solidaritätsprinzip war zu weit gespannt und daher die Erbitterung der qualifizierten, ständig beschäftigten Arbeiter gegen diese Einrichtung.

Die in St. Gallen getroffenen Maßnahmen sind ein erstmaliger mutiger Versuch mit einer auf obligatorischer Grundlage

beruhenden Versicherungsanstalt. Wenn auch die Ergebnisse, weder finanziell noch in anderer Hinsicht, als günstig zu bezeichnen sind, so bildet doch die St. Gallener Einrichtung auf dem Gebiete der Arbeitslosenfürsorge eine überaus wichtige Erscheinung. Inwieweit das Mißlingen besonders auf einzelne der angedeuteten Mängel in der Organisation, vor allem auf die völlige Nichtberücksichtigung der eigenartigen Verhältnisse der Saisongewerbe und speziell des wichtigsten von diesen, des Baugewerbes, zurückzuführen ist, läßt sich nicht beurteilen. Ein unbedingter Beweis gegen das Obligatorium an sich dürfte hier aber nicht gegeben sein.

Im übrigen ist nur noch von Vorschlägen zu Versicherungseinrichtungen auf obligatorischer Grundlage zu berichten. Im wesentlichen auf einer Verwertung der in St. Gallen gemachten Erfahrungen aufgebaut ist das von Prof. Adler im Auftrage des Departements des Innern des Kantons Basel-Stadt ausgearbeitete Projekt zu einer derartigen Anstalt. Die Beitrittspflicht hatte man beschränkt auf diejenigen Elemente, welche der Sicherstellung am meisten bedürfen, die Erd- und Bauarbeiter, sowie die dem eidgenössischen Fabrikgesetz unterstellten Fabrikarbeiter, soweit ihr Jahreseinkommen 1800 Fr. nicht überstieg. Dem verschiedenen Berufsrisiko hatte man gerecht zu werden versucht durch eine Staffelung der Beiträge der Arbeiter nach dem Wochenlohn in vier Klassen und durch eine Abstufung jeder dieser Klassen in vier weitere, nach der größeren oder geringeren Gefahr in dem einzelnen Beruf beschäftigungslos zu werden. Das Projekt kam nicht zur Ausführung, da es in der Volksabstimmung am 17. u. 18. 2. 1900 verworfen wurde.

Nicht über das Stadium allgemeiner Besprechung hinaus kam ein im Jahre 1898 dem Großen Rat der Stadt Zürich vorgelegter Entwurf zu einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung für die Stadt Zürich.

In Deutschland ist ein Vorschlag zu einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung nur von Leopold Sonnemann ausgearbeitet und von der Deutschen Volkspartei auf dem Parteitag in Mainz im Jahre 1899 in ihr Programm aufgenommen worden. Danach sollen durch ein Reichsgesetz die Gemeinden mit 10000 oder mehr Einwohnern ermächtigt werden, auf Grund eines Be-

schlusses der Gemeindebehörden Anstalten mit Beitrittszwang zur Versicherung gegen die Folgen unverschuldeter Arbeitslosigkeit einzurichten. Von den in mancher Beziehung sehr unvollständigen Einzelbestimmungen des Entwurfs sei hier nur hervorgehoben, daß dem einzelnen Berufsrisiko dadurch Rechnung getragen ist, daß in Saisongewerben Arbeitgeber wie Arbeiter das Doppelte der Beiträge anderer Berufe zahlen sollen.

Auf die für eine obligatorische Versicherung sich ergebenden prinzipiellen Fragen soll noch an einer anderen Stelle eingegangen werden.

Für eine fakultative Arbeitslosenversicherung gibt es in Deutschland zwei Beispiele. Von einer Heranziehung anderer soll daher abgesehen werden.

Das erste ist die „Stadtcölnische Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit im Winter", die am 9. 5. 1896 ins Leben trat und noch jetzt besteht. Sie ist gegründet nach dem Muster der kommunalen Arbeitslosenversicherungskasse in Bern, ist aber selbst eine private Anstalt, wenngleich sie von der Stadt Subventionen erhält.

Für die hier zu behandelnde Frage ist sie insofern wichtig, als sie eine Einrichtung ist, die es fast ausschließlich mit im Baugewerbe beschäftigten Personen zu tun hat. Es sei daher etwas näher auf sie eingegangen.

Nach dem Statut können ihr beitreten männliche Arbeitnehmer, welche mindestens 18 Jahre alt sind, wenigstens ein Jahr lang ihren Wohnsitz in der Stadtgemeinde Cöln haben und nicht dauernd erwerbsunfähig sind. Die Unterstützungen werden gewährt in der Zeit vom 1. Dezember eines jeden Jahres bis einschließlich 1. März des folgenden Jahres.

Mit Beginn des Geschäftsjahres (1. April) müssen diejenigen, die an der Versicherung teilzunehmen gedenken, einen förmlichen Versicherungsantrag stellen. Die Anträge müssen nach § 17 II des Statuts abgelehnt werden, sobald die bis dahin erfolgten Abschlüsse zwei Drittel des ganzen Vermögensbestandes[4] einschließlich

[4] Der Fonds zur Begründung der Kasse wurde aufgebracht durch Zuwendungen von Patronen im Betrage von 70500 Mk., einmalige Beiträge von

des städtischen Beitrags, in Anspruch nehmen würden, wobei von der Annahme ausgegangen werden soll, als ob sämtliche Versicherte ausnahmslos arbeitslos würden, ihnen auch keine Arbeit angewiesen werden könnte und sie die vorgesehenen Tagegelder in voller Höhe und während der ganzen Dauer beziehen würden. Den Abgewiesenen werden die eingezahlten Beiträge zurückerstattet.

Die Prämien, welche die Mitglieder zu entrichten haben, betragen für ungelernte Arbeiter 35 Pf., für gelernte 45 Pf. pro Woche und müssen während 32 aufeinanderfolgenden Wochen durch Ankauf entsprechender Versicherungsmarken entrichtet werden. Grob verschuldete Rückstände von länger als vier Wochen berechtigen zum Ausschluß des Betreffenden.

Außer durch diese Beiträge werden die Ausgaben gedeckt durch Zuschüsse der Stadtgemeinde. Seit 1902/03 werden sie regelmäßig gewährt und betragen jährlich 20000 Mk. Dazu kommen noch Zuwendungen von Behörden, Vereinen, Gesellschaften, Arbeitgebern und sonstigen Personen, endlich Beiträge von Patronen und Ehrenmitgliedern. Patron wird jede physische oder juristische Person durch einmalige Zahlung von mindestens 300 Mk. Die Ehrenmitgliedschaft, mit der aber kein Recht auf Versicherung verbunden ist, wird erworben durch Zahlung eines Jahresbeitrags von mindestens 5 Mk.

Die Leistungen der Kasse bestehen in der Gewährung von Tagegeldern oder der Beschaffung anderer Arbeit. Die Unterstützung wird vom dritten Tage seit Anmeldung der Arbeitslosigkeit bis zu acht Wochen gezahlt. Sie beträgt für die ersten 20 Tage des Verdienstausfalls pro Tag 2 Mk., für die übrigen 28 Tage 1 Mk. Letztere werden aber auf 14 Tage gekürzt für diejenigen Versicherten, die in den beiden letzten Geschäftsjahren $^3/_4$ und mehr des zulässigen Gesamtbetrags an Tagegeldern bezogen haben.

Bedingung für die Gewährung ist aber, daß der Betreffende seine Pflichten gegenüber der Kasse vollständig erfüllt hat und ohne eigenes Verschulden arbeitslos ist. Der Beweis dafür ob-

---

Ehrenmitgliedern in Höhe von 3170 Mk., Jahresbeiträge von 5025 Mk. und einem städtischen Zuschuß von 25000 Mk.

liegt dem Gesuchsteller. Keine Unterstützung tritt insbesondere ein bei Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit infolge eines Ausstandes.

Zur Kontrolle des Bestehens der Arbeitslosigkeit ist nötig zweimalige tägliche Meldung auf der Geschäftsstelle. Die Unterstützung wird nur gewährt, sofern und solange dem Versicherten von dem allgemeinen Arbeitsnachweis in Cöln keine Beschäftigung nachgewiesen werden kann, die seinem Beruf und seinem bisherigen Verdienst tunlichst entspricht. Durch Ausstand freigewordene Stellen brauchen jedoch nicht angenommen zu werden, ebenso nicht solche außerhalb Cölns, falls der Versicherte verheiratet ist und Angehörige zu versorgen hat. Strafen für Betrug sind Ausschluß von der Bezugsberechtigung und eventuell zivil- und strafrechtliche Verfolgung.

Die Entscheidung in allen Streitsachen, die die Versicherung betreffen, hat der Vorstand der Anstalt. Er besteht aus dem Oberbürgermeister bezw. seinem Stellvertreter, dem Vorsitzenden der „Allgemeinen Arbeitsnachweisanstalt" in Cöln und 24 gewählten Mitgliedern, von denen 12 aus dem Kreise der Versicherten sein müssen; 6 von den übrigen 12, die sich aus Patronen und Ehrenmitgliedern zusammensetzen, müssen dem Stande der Arbeitgeber angehören, die verbleibenden 6 sollen unparteiisch sein. Beschlußfassungen allgemeiner Art erfolgen durch die Hauptversammlung, auf der Mitglieder, Ehrenmitglieder und Patrone stimmberechtigt sind.

Nach den Ergebnissen[5]) handelt es sich bei dieser Kasse ausschließlich um eine Versicherung von Bauarbeitern.

So waren von den Versicherten

	Ungelernte	Gelernte	Von den Gelernten waren					
	Arbeiter		Maurer	Verputzer, Stuckateure, Steinhauer	Schreiner, Zimmerer usw.	Anstreicher Tapezierer	Pflasterer, Rammer usw.	übrige Handwerker
1906/07	318	937	213	323	39	302	51	9
1907/08	399	1106	264	394	72	311	50	15
1908/09	522	1435	366	420	163	383	54	49

[5]) Aus den Jahresberichten der Kasse.

Entsprechend dieser Zusammensetzung der Mitglieder nach Berufen war auch die Zahl der Arbeitslosen sehr hoch. In den letzten zehn Jahren des Bestehens der Kasse wurden von den Bezugsberechtigten durchschnittlich ca. 80 % arbeitslos. Für die meisten gelang es allerdings, wenigstens vorübergehend, Arbeit zu beschaffen, so daß die Zahl der Unterstützungstage sich fast auf die Hälfte des sonst sich ergebenden Betrages vermindern ließ.

Von den 1050 im Winter 1908/09 unterstützten gelernten Arbeitern gehörten nur 31 nicht zum Baugewerbe. Die Aufwendungen in diesem Jahr beliefen sich auf 61 934 Mk., auf jeden Unterstützten entfielen durchschnittlich 43,22 Mk. Zuwendungen von mehr als 50 Mk. bezogen aber 41,25 % der Unterstützten.

Die Kontrollen hinsichtlich des Bestehens der Arbeitslosigkeit haben sich hier bei dem verhältnißmäßig nicht großen Kreis der Versicherten, vor allem aber mit Hilfe des gut eingerichteten paritätischen Arbeitsnachweises, im allgemeinen bewährt.[6] Die Mitgliederzahl ist zwar, besonders infolge der Beteiligung der Gewerkschaften seit 1898 an der Einrichtung ständig gestiegen,[7] umfaßt aber selbst von den Cölner Bauarbeitern nur einen kleinen Teil. Ob die von 1909 ab geplante Ausgestaltung der Anstalt zu einer Jahresversicherung auch andere Berufszweige heranziehen wird, bleibt fraglich; für Personen, die nicht fast regelmäßig beschäftigungslos werden, sind die Beiträge vielleicht etwas zu hoch. Für das Risiko der Bauarbeiter sind sie aber offenbar zu niedrig

[6] Nach dem Reglement für die Beschäftigung von Notstandsarbeitern seitens der Stadt Cöln sind in erster Linie solche Personen zu beschäftigen, die Mitglieder der Stadtcölnischen Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit sind.

[7]

1896/97	1897/98	1898/99	1899/00	1900/01	1901/02	1902/03	1903/04	1904/05	1905/06	1906/07	1907/08	1908/09
220	324	347	256	571	1205	1355	1624	1717	1610	1255	1505	1957

[8] An Beiträgen der Ehrenmitglieder liefen ein Mark:

5025	4628	4250	3880	3575	3335	3218	3043	2978	2795	2565	2443	2335

bemessen, da die Prämien der Mitglieder im Laufe der letzten Jahre gewöhnlich nur ca. 45 % der Ausgaben deckten. Die Kasse ist daher im wesentlichen eine öffentliche Unterstützungseinrichtung. Die Art der Gewährung hat allerdings den Vorzug, daß die eigene Fürsorge eine Voraussetzung ist. Zur Entfaltung der vollen Wirksamkeit ist aber hinderlich die Bestimmung, daß Versicherungsanträge abzuweisen sind, sobald die erfolgten Abschlüsse zwei Drittel des ganzen Vermögens in Anspruch nehmen könnten. Wenn diese Vorschrift auch nicht streng gehandhabt wird, so beweist sie doch, daß nötig wäre, entweder eine Erhöhung des Fondsvermögens oder eine größere Garantie der Kommune für eventuelle Mehraufwendungen. Die Angewiesenheit auf die unbeständige private Wohltätigkeit ist sehr bedenklich, zumal die Zuwendungen seitens der letzteren die Tendenz haben, mit der Zeit immer mehr zu sinken.[8] Allerdings spielt sie bei der Kasse in Cöln gegenwärtig nur noch eine geringe Rolle.

Bei einer Ausgestaltung der Einrichtung wäre eine weitere Erhöhung der Beiträge für Bauarbeiter wohl möglich. Ferner müßten, um bei größeren Zuschüssen seitens der Stadt die Lasten besser zu verteilen und zu verhindern, daß wirtschaftlich nach Cöln gehörende, aber auswärts wohnende Personen, versucht werden, der Versicherung wegen sich in der Stadt niederzulassen, auch die Vorortgemeinden zu den Vorteilen, aber auch den Lasten einer solchen Einrichtung herangezogen werden. Im Falle eines derartigen Ausbaus wären diese Anstalten sehr wohl zur Versicherung insbesondere nichtorganisierter Bauarbeiter, gegen Arbeitslosigkeit wohl geeignet. Für die Beschäftigungslosen anderer Berufe würde es dann leichter sein, geeignete Maßnahmen zu finden.

Nach dem Muster der Cölner Anstalt, jedoch mit einigen nicht unwesentlichen Modifikationen, eingerichtet ist auch die seit 1904 bestehende Arbeitslosenversicherungskasse in Leipzig.[9] Sie ist eine private wohltätige Gründung und stützt sich auf den katholischen und den evangelischen Arbeiterverein,

---

[9] Vorliegend Statut und Jahresberichte der Kasse.

sowie den Verein „Arbeitnehmerschutz“ in Leipzig. Diese Organisationen suchen dem Unternehmen dadurch von vornherein eine gewisse Grundlage zu geben, daß sie eine größere Zahl ihrer Mitglieder versichern und die Einkassierung der Beiträge selbst übernehmen. Ein Garantiekapital von 60 000 Mk. ist von privater Seite aufgebracht worden; eine Beteiligung der Kommune mit einem Beitrag findet hier nicht statt.

Erst im März 1905 brachte es die Kasse auf die zum Inkrafttreten vorgesehene Zahl von 100 Mitgliedern und konnte so ihren Betrieb eröffnen. Die Bestimmungen der Versicherungsordnung entsprechen im wesentlichen denen der Cölner Anstalt. Auch hier werden die Mittel aufgebracht durch Zuwendungen wohltätiger Privatpersonen und durch Beiträge der Versicherten. Die Prämien sind gestaffelt nach dem Lohne sowie dem Risiko, in dem einzelnen Beruf arbeitslos zu werden; sie schwanken zwischen 30 und 60 Pf. pro Woche. Bauarbeiter sind mehr in die oberen der vier Beitragsklassen eingereiht. Für Vereine, die mindestens 50 Mitglieder versichern und die Haftung für den Eingang der Beiträge übernehmen, ist eine Sonderklasse mit einem Einheitsbeitrag von 10 Pf. eingerichtet. Die Unterstützungen betragen, je nach den Beiträgen, 1 Mk. bis 1,60 Mk. pro Tag, für die Sonderklasse 0,90 Mk. und können ohne Rücksicht auf die Jahreszeit bis zu 42 Tagen im Jahr gewährt werden. Mitglieder, die die Kasse längere Zeit nicht in Anspruch genommen haben, besitzen das Recht, Beiträge einer niedrigeren Klasse zu zahlen oder die Unterstützung für längere Zeit, eventuell bis zu 84 Tagen, zu beanspruchen. Die übrigen Vorschriften gleichen denen der Kasse in Cöln.

Die bisherigen Ergebnisse dieser Versicherungsanstalt sind recht bescheiden. Am Schlusse der bis jetzt abgelaufenen vier Geschäftsjahre der Kasse betrug die Zahl der Mitglieder 143, 171, 244 und 227 Personen. Von diesen gehörten in den letzten drei Jahren zum Baugewerbe 16, 21, 17. Dementsprechend ist auch die Zahl der Arbeitslosen gering. Das Maximum erreichte sie 1908/09 mit 16,9 % der Versicherten.

Durch Verbindung mit dem paritätischen Arbeitsnachweis in Leipzig gelang es, die meisten Beschäftigungslosen nach kürzerer oder längerer Zeit unterzubringen.

Ihre Ausgaben deckt die Kasse vollständig durch die Beiträge der Mitglieder[10] und hat noch bedeutende Überschüsse. Im letzten Geschäftsjahr wurden von 1249,20 Mk., die durch Mitgliederbeiträge einkamen, 91,45 % für Unterstützungen verwendet; in den vorhergehenden Jahren betrugen die Ausgaben in Prozenten der Einnahmen 49,8, 27,5, 34,7. Daß dies möglich ist, erklärt sich aus der überwiegenden Beteiligung günstiger Risiken. Zum Baugewerbe gehören, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Versicherten und insbesondere der Zahl der Bauarbeiter in Leipzig, nur verschwindend wenige. Der Grund dafür liegt vor allem in der ablehnenden Stellung der in Leipzig stark vertretenen freien Gewerkschaften, die eine Beteiligung an der Kasse abgelehnt haben, weil die Bestimmungen für die Gewährung der Unterstützung, und insbesondere über die Zusammensetzung der Verwaltungsorgane, ihnen nicht zusagen, und sie glauben, derartige Einrichtungen, wo die Versicherten alle Kosten allein zu tragen haben, auch selbst schaffen zu können. Die Stütze der Anstalt bilden die drei erwähnten Berufsvereine. Die Beteiligung seitens anderer Personen ist ganz gering.[11] Ein Fortschritt gegenüber der Cölner Einrichtung ist aber insofern zu konstatieren, als durch die Vergünstigungen bei längerer Mitgliedschaft die Versicherten leichter der Kasse erhalten bleiben und für sie ein Ansporn gegeben ist, möglichst selten arbeitslos zu werden.

In ihrer gegenwärtigen Form ist diese Versicherungsanstalt zur Versorgung von Saisonarbeitern sehr wenig geeignet. Die Beiträge sind, im Verhältnis zu den Leistungen, insbesondere verglichen mit denen der Cölner Kasse, zu hoch. Eine Herabsetzung der Prämien oder Erhöhung der Tagegelder ließe sich nur, vor allem bei stärkerer Beteiligung von Bauarbeitern, mit Hilfe eines kommunalen Zuschusses durchführen. Außerdem müßte man zur

[10] Die Verwaltungskosten werden durch Zinsen vom Kapital und sonstige Einnahmen, z. B. Beiträge der „Förderer", gedeckt.

[11] Von den Neuhinzutretenden gehörten zu keinem der Vereine 1905/06 2 Mitglieder, 1906/07 1, 1907/08 0.

Steigerung der Mitgliederzahl versuchen, sich auch hier mit den Gewerkschaften zu verständigen. Im übrigen gilt von dieser Kasse dasselbe wie von der in Cöln.

§ 11.

β) Berufliche Vereinigungen von Interessenten als Träger der Anstalten.

Das Ergebnis der auf den im vorigen Kapitel genannten Wegen gemachten Erfahrungen ist aber kein glänzendes. Teils haben die Versuche überhaupt versagt, teils ist man mit ihnen nur zu mehr oder weniger unbedeutenden Teilresultaten gelangt. Unstreitig die größten Erfolge haben bisher die Arbeiterberufsvereine mit ihren Einrichtungen erzielt. Es lag daher nahe, zu versuchen, die Selbsthilfe zur Bekämpfung der Folgen der Arbeitslosigkeit auch dadurch zu fördern, daß man den Organisationen Subventionen gewährt, um ihnen einen Ausbau ihrer Einrichtungen, bezw. die Einführung einer Arbeitslosenunterstützung, zu ermöglichen. Diese Methode allein hat bisher weitere Verbreitung gefunden und ist sogar von einigen Staaten, wie Frankreich, Dänemark und Norwegen, übernommen worden. Es ist dies das sogen. Genter System, benannt nach der Stadt Gent, die es im Jahre 1898 eingeführt und seitdem mit Erfolg beibehalten hat.

Ein solches Unterstützungssystem hat aber vorläufig in Deutschland zur Bekämpfung der Folgen der Saisonarbeitslosigkeit keine große Bedeutung, da, wie bereits geschildert, die Organisation der Bauarbeiter zwar weit vorgeschritten ist, jedoch nur wenige dieser Vereine eine Arbeitslosenunterstützung haben. Ihre Einführung ist jedoch bei manchen der hier in Betracht kommenden Verbände nicht ausgeschlossen, und daher sei auf die Frage eingegangen, wie weit derartige Maßnahmen bisher in Deutschland für Saisongewerbe in Betracht kommen und wie sie sich da bewährt haben.

Geplant war eine Versicherung nach Genter Art zuerst in München. Hier hatte im Jahre 1905 der mit dem Entwurf eines Gutachtens über eine Arbeitslosenversicherung vom Magistrat

beauftragte Direktor des städtischen Statistischen Amts, Dr. Singer, die Anwendung des Genter Systems vorgeschlagen.[1] Zur Ergänzung desselben sollte für die nicht organisierten Arbeiter, namentlich die Bauarbeiter, eine fakultative Winterversicherung geschaffen werden. Der Plan stieß aber auf seiten des Magistrats und der Stadtverordneten auf zu große Bedenken und kam daher nicht zur Ausführung.

Den ersten praktischen Versuch mit dem Genter System in Deutschland hat im Jahre 1907 die Stadt Straßburg i. E. gemacht. Hier war nach einer Prüfung der bisher getroffenen Versicherungseinrichtungen in der Gemeinderatssitzung v. 27. 12. 1906 das von der Stadtverwaltung vorgeschlagene, insbesondere vom Beigeordneten Dominicus befürwortete System der Gewährung von Zuschüssen an Vereine von Arbeitern und Angestellten zur Unterstützung ihrer arbeitslosen Mitglieder, angenommen worden.

Nach den Bestimmungen der „Arbeitslosen-Versicherungsordnung“[2] sind für die Gewährung der Unterstützung in erster Linie maßgebend die Statuten des betreffenden Arbeitervereins, jedoch sind für diese gewisse Normativvorschriften aufgestellt. So wird der städtische Zuschuß nur gezahlt an arbeitsfähige Personen im Falle unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, insbesondere nicht bei Beschäftigungslosigkeit infolge von Streik, Aussperrung oder deren Nachwirkungen. Zum Bezuge berechtigt sind aber nur diejenigen, welche bei Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens seit einem Jahr ununterbrochen in Straßburg wohnhaft sind. Der städtische Zuschuß beträgt 50 % des Unterstützungssatzes, den der betreffende Arbeitslose von seinem Verein bezieht, jedoch dürfen die Zuwendungen der Stadt für die einzelne Person 1 Mk. pro Unterstützungstag und für alle Arbeitslosen zusammen 5000 Mk. im Jahr nicht übersteigen. Ist letzteres zu erwarten, so tritt eine verhältnißmäßige Kürzung des Zuschusses ein. Gewährt wird er nur solange vom städtischen Arbeitsamt keine passende Beschäftigung im Beruf nachgewiesen werden kann. Die Vereine

[1] Sonderbericht des Stat. Amts der Stadt München, 1905.

[2] Zugrunde gelegt sind Statut und Jahresberichte.

müssen sich verpflichten, ihre Statuten und die jeweilige Ordnung ihrer Arbeitslosenunterstützungskasse einzureichen und letztere von den übrigen Vereinszwecken getrennt zu verwalten. Außerdem müssen sie den Betrag der städtischen Subvention vorschußweise auszahlen und in der ersten Hälfte jeden Monats dem Bürgermeisteramt für den vergangenen Monat Rechnung legen sowie sich Kontrollen ihrer Buchführung zum Zwecke der Beobachtung der Bestimmungen der Versicherungsordnung unterwerfen. Über Streitigkeiten entscheidet ein Ausschuß aus der Aufsichtskommission des städtischen Arbeitsamts, bestehend aus dem Vorsitzenden der Kommission und je einem Arbeitgeber und Arbeiter.

Die Versicherungsordnung trat am 1. 1. 1907 in Kraft. Es meldeten sich sofort sämtliche in Straßburg bestehenden Arbeiterverbände an, die eine Arbeitslosenunterstützung besitzen, mit Ausnahme der Transportarbeiter. Ihre Zahl betrug im ersten Geschäftsjahr 20, im zweiten 29. Von diesen nahmen die Unterstützung in Anspruch 12 bezw. 18. Zum Baugewerbe gehören von den Vereinen eigentlich nur die Zimmerer, Glaser und Bildhauer, letztere freilich nicht ausschließlich, jedoch sind ihnen hinsichtlich der Unterstützung von arbeitslosen Saisonarbeitern zum Teil auch zuzuzählen der Holzarbeiter- und der Metallarbeiterverband. Von deren Mitgliedern entfielen die meisten Arbeitslosen auf die Parketteure und Bauanschläger.

Unterstützt wurden im ganzen im ersten Jahr 264 Personen, darunter 153 nicht wiederholt Unterstützte, im zweiten Jahr 443 bezw. 247. Von diesen entfielen auf die hier in Betracht kommenden Berufe:

		Jan.	Febr.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.
Zimmerer	1907	6	2	1	—	—	—	—	—	—	7	4	4
	1908	35	29	11	3	—	—	—	—	—	1	3	18
Metallarbeiter	1907	9	11	5	2	5	2	4	1	6	5	8	5
	1908	15	19	19	8	8	5	3	2	1	6	21	22
Holzarbeiter	1907	13	10	7	2	1	2	1	—	2	3	10	16
	1908	21	16	5	1	2	2	—	1	2	6	10	25
Bildhauer	1907	—	—	—	—	—	—	—	1	2	2	2	—
	1908	—	—	1	—	1	—	—	1	2	3	2	1

Im zweiten Geschäftsjahr waren von sämtlichen Vereinsmitgliedern (nach dem Stande vom 1. 1. 1909) 9,09 % beschäftigungslos; bei den Zimmerern allein dagegen 21,48 %, den Bildhauern 16,13 %. Auf die hier angeführten Verbände entfielen von den 4989 Unterstützungstagen, für die der Zuschuß gewährt wurde, 3608 und von dem städtischen Zuschuß von 3507,36 Mk. überhaupt 2377,81 Mk. In Straßburg gehören allerdings von allen gewerkschaftlich Organisierten die meisten zum Holzarbeiter- und Metallarbeiterverband der freien Gewerkschaften.

Auffallend ist die große Differenz zwischen den Aufwendungen der Gewerkschaften und denen der Stadt. Die ersteren betrugen nicht, wie anzunehmen wäre, da der städtische Zuschuß 50 % der gewerkschaftlichen Unterstützung beträgt, das Doppelte der letzteren, sondern tatsächlich das Vierfache. Der Jahresbericht erklärt das damit, daß die Gewerkschaften die Unterstützung für manche Tage gewährten, für welche die Stadt wegen unterlassener vorschriftsmäßiger Meldung sie nicht zahlte. Das Entscheidende dafür aber war das Erfordernis des einjährigen Wohnsitzes in Straßburg. Zu den seitens der Gewerkschaften Unterstützten gehörten auch neu Hinzugezogene, sowie manche in der Umgegend der Stadt wohnende Verbandsmitglieder, wenn deren Wohnstätte in den Bezirk der lokalen Gewerkschaftsstelle fiel. Die größeren Ausgaben im zweiten Jahre erklären sich aus der besseren Vertrautheit der Unterstützten mit der Einrichtung, vor allem aber aus der Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage. Gleichwohl kommt in den beiden Jahren die Einwirkung der regelmäßigen Winterarbeitslosigkeit in den Ziffern der Unterstützten und den Leistungen in den einzelnen Monaten scharf zum Ausdruck. Dem Gros der Straßburger Bauarbeiter kommt der städtische Zuschuß freilich nicht zugute, da die größten Berufe dieses Gewerbes eine gewerkschaftliche Arbeitslosenunterstützung noch nicht haben. Für diese Leute sucht man, soweit möglich, durch Einrichtung von Notstandsarbeiten Vorsorge zu treffen.

Nach den vorliegenden zwei Jahresberichten haben die Bestimmungen der Versicherungsordnung bei den Straßburger Verhältnissen und dem gegenseitigen Bestreben des Arbeitsamtes und der Gewerkschaften nach loyaler Anwendung zu keinerlei ernst-

haften Schwierigkeiten geführt. Die Kontrolle hinsichtlich des Grundes der Arbeitslosigkeit wie bezüglich ihres Fortbestehens wurde nicht den Gewerkschaften allein überlassen, sondern erfolgte im Einvernehmen mit ihnen durch das städtische Arbeitsamt. Mit Hilfe des gut eingeführten Arbeitsnachweises gelang es grobe Täuschungen bald zu ermitteln und auch die Beschäftigungslosen in ihrem eigenen oder zum Nebenerwerb in einem anderen Berufe dauernd oder vorübergehend unterzubringen. Es haben sich also, meint der erste Jahresbericht, die drei Hauptbedenken der Theorie gegen eine Arbeitslosenversicherung, die Schwierigkeit der Kontrolle des Grundes, der Dauer und der Beendigung der Arbeitslosigkeit, bei der Straßburger Einrichtung als nicht stichhaltig erwiesen.

Die einjährige Karenzfrist scheint freilich zweischneidig zu sein, insbesondere glaubt die Verwaltung des Arbeitsamtes einzelne Fälle konstatiert zu haben, wo besonders Ledige im Sommer bei gleichzeitigem Vorhandensein von Beschäftigung in der Stadt und auswärts die Annahme der letzteren ablehnten in der Furcht, dadurch ihren Anspruch auf eventuelle städtische Arbeitslosenunterstützung oder die Zulassung zu den winterlichen Notstandsarbeiten zu verlieren. Daraus folgt wohl in einzelnen Fällen eine Erschwerung der Vermittlung nach auswärts. Man glaubt aber die einjährige Karenzzeit trotzdem beibehalten zu müssen, um die sonst jedenfalls erhebliche Inanspruchnahme der städtischen Unterstützung durch nur ganz vorübergehend in Straßburg Anwesende zu vermeiden.

Eine Stärkung der beteiligten Verbände durch die Einführung der Versicherung ist in beiden Jahren nicht zu konstatieren. Im zweiten Geschäftsjahr ist sogar eine Abnahme in der Mitgliederzahl von rund 500 Personen eingetreten, was allerdings wohl nur eine natürliche Folge der wirtschaftlichen Depression in diesem Jahre ist. Die Ansicht der Gewerkschaftsvertreter in dieser Beziehung ging dahin, daß die Arbeitslosenunterstützung allein kaum für jemanden einen Anreiz bilde, dem Verbande beizutreten, denn dieser Vorteil habe auch gewisse Lasten im Gefolge, höchstens könne das Bestehen der Einrichtung einzelne Mitglieder, die eventuell austreten würden, zum Bleiben veranlassen.

Schließlich wird noch die allgemeine sozialpolitische Bedeutung dieser Verbindung der Organisationen mit der öffentlichen Behörde hervorgehoben. Sie habe beide Teile zum ständigen Zusammenarbeiten und infolgedessen auch zum besseren gegenseitigen Verstehenlernen veranlaßt.

Sehr zugunsten der Unterstützung spricht auch ihr finanzieller Abschluß gegenüber den Aufwendungen für Notstandsarbeiten. So betrug im Jahre 1907 der Zuschuß für einen bei den städtischen Notstandsarbeiten Beschäftigten (gemeint sind hier die Mehraufwendungen) 52,50 Mk., für einen Versicherten 12,66 Mk., also nicht ein Viertel des ersteren. Das liegt teils an der durchschnittlich ungleich längeren Arbeitslosigkeit der Notstandsarbeiter, die fast durchweg Bauarbeiter sind, zum anderen Teil auch daran, daß die Versicherten ja einen bedeutenden Teil der Lasten selbst aufbringen.

So günstig diese Ergebnisse auch lauten, für die hier zu behandelnde Frage, ein Mittel zu finden, das sich auch in der Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit allgemein bewährt, sind sie nicht befriedigend. In Straßburg werden zwar von dieser Versicherung ungefähr 30% der gelernten Arbeiter in Handwerk und Industrie erfaßt, für die ungelernten und vor allem für das Gros der Bauarbeiter kommt sie nur wenig in Betracht. Solange auch diese Organisationen nicht an eine Einführung einer Arbeitslosenunterstützung gehen, bedürfte es für Saisonarbeiter, falls man nicht die unrentablen Notstandsarbeiten beibehalten will, einer anderen ergänzenden Versicherungseinrichtung.

Dem Beispiele von Straßburg haben sich inzwischen ohne Änderung zwei selbständige Vorortgemeinden, Schiltigheim und Bischheim, angeschlossen und je 500 bezw. 300 Mk. für die Versicherung bewilligt. Dies ist besonders deshalb wichtig, weil nun die Versicherung das ganze unmittelbar zur Stadt Straßburg gehörige Wirtschaftsgebiet umfaßt. Auch in Mülhausen i. E. wurde am 10. 11. 1909 die Einrichtung einer solchen Versicherung vom 1. 12. 1909 ab beschlossen. Der städtische Zuschuß beträgt für Ledige 70%, für solche, die jemanden zu unterstützen haben, 80% der gewerkschaftlichen Unterstützung. Der Höchstbetrag pro Person

und Tag ist 1 Mk. Geplant wird auch, die Einbeziehung der Nichtorganisierten tunlichst bald in die Wege zu leiten.

Nach dem Vorbilde von Straßburg hat mit Wirkung vom 1. 1. 1909 auch die Stadt Erlangen eine ähnliche Versicherungseinrichtung geschaffen. Für die Versorgung Arbeitsloser hat man versuchsweise für das Jahr 1909 einen doppelten Weg eingeschlagen. Für arbeitslose ungelernte und Bauarbeiter aus Erlangen sollen Notstandsarbeiten eingerichtet werden. Für die übrigen gelernten beschäftigungslosen Arbeiter wurde eine Arbeitslosenunterstützung nach Genter Art geschaffen. Im wesentlichen gleicht sie der Straßburger Einrichtung, wohin man auch zwei Beamte zur Einführung in die Praxis entsandt hatte.

Die hauptsächlichsten Abweichungen bestehen darin, daß die Bezugsbedingungen hier erschwert sind und sich weniger als in Straßburg nach den von den einzelnen Gewerkschaften aufgestellten Vorschriften richten. So erhalten den städtischen Zuschuß nur in Erlangen heimatberechtigte und wohnende unverheiratete oder seit mindestens drei Jahren in Erlangen ansässige verheiratete Arbeitslose, wenn sie einer in Erlangen bestehenden Arbeitslosenunterstützungskasse angehören. Der von der Kommune gewährte Zuschuß beträgt die Hälfte des Unterstützungssatzes, den der Arbeiter von seiner Kasse erhält, jedoch nicht mehr als 60 Pf. für den Unterstützungstag, und wird höchstens für sechs Wochen gewährt. Außerdem erhalten hier, um wenigstens im Prinzip eine Begünstigung der organisierten Arbeiter zu vermeiden, eine Subvention in gleicher Höhe und Dauer (also im Maximum 60 Pf. pro Tag sechs Wochen lang) auch solche arbeitslose gelernte Arbeiter aus Erlangen, die keiner Unterstützungskasse angehören, wenn von ihnen im übrigen die in der Arbeitslosenversicherungsordnung festgesetzten Voraussetzungen erfüllt werden. Entsprechend den Ortsverhältnissen sind für diesen Zweck nur 1200 Mk. bestimmt.

Wie sich die Einrichtung, insbesondere ihre einschränkenden Bestimmungen, bewähren werden, bleibt abzuwarten. Das Erfordernis des Heimatsrechts zur Bezugsberechtigung für Unverheiratete und des dreijährigen Wohnsitzes für verheiratete Arbeitslose, sowie die Beschränkung der Dauer der Unterstützung auf sechs Wochen werden zwar die Stadt vor zu großen Aufwendungen

für diese Zwecke schützen, vor allem wenn man selbst bei den weniger strengen Vorschriften in Straßburg die Ausgaben der Gewerkschaften für Arbeitslosenunterstützung mit denen der Stadt vergleicht; fraglich ist dabei nur, ob auch die Erfolge hinsichtlich der Bekämpfung der Folgen der Arbeitslosigkeit nicht dadurch beeinträchtigt werden. Von den Arbeitern des Baugewerbes wird die Mehrzahl für diese Subvention ausfallen.

§ 12.

2. Prinzipielle Gesichtspunkte für eine Versicherung von Saisonarbeitern.

Will man nun aus diesen gelungenen und mißlungenen Versuchen positive Schlüsse für eine Versicherung, speziell von Bauarbeitern, gegen Arbeitslosigkeit ziehen, so besteht zunächst hinsichtlich des Kreises der Versicherungspflichtigen die Frage, ob hier das Obligatorium oder das Fakultativum vorzuziehen sei. Nach den Erfahrungen führt das erstere, wenn für Saisonarbeiter keine besonderen Bestimmungen getroffen sind, zu einer Begünstigung der Personen, die mit einer regelmäßig wiederkehrenden Arbeitslosigkeit zu rechnen haben, auf Kosten der ständig Beschäftigten aus anderen Berufen. Das Fakultativum vermeidet zwar diese Klippe, es stellt aber die Versicherung in das Belieben des einzelnen, was zu einer Beteiligung nur schlechter Risiken führt, wenn die Leistungen im Verhältnis zu den Beiträgen hoch sind. Soweit hier eine stärkere Benutzung der Einrichtung durch Bauarbeiter überhaupt erfolgt, sind die Ansprüche, die an die Kasse gestellt werden, so groß, daß bedeutende Zuschüsse aus anderen Mitteln erforderlich sind. Setzt man die Beiträge aber höher an, so führt dies zu einer weitgehenden Nichtversicherung und macht den Zweck solcher Maßnahmen überhaupt illusorisch. Bei Gewerben, die mit regelmäßiger Arbeitslosigkeit zu rechnen haben, handelt es sich daher hier mehr um Wohltätigkeitsanstalten, die allerdings manches Gute in ihrer Art wirken, indem sie die Leute zur Selbsthilfe erziehen, das Almosen vermeiden, eine gewisse Übersicht über die Arbeitslosigkeit geben und zugleich eine Handhabe für etwaigen Zwang zur Annahme gebotener Arbeit bieten.

Allgemeine Schlüsse gegen das Obligatorium dürften aus dem Versuche in St. Gallen jedoch kaum zu ziehen sein. Er mißglückte teils aus Mängeln der technischen Handhabung der Bestimmungen, da es an Erfahrungen noch völlig fehlte, vor allem aber deshalb, weil man die Versicherungspflicht zu weit gespannt und das einzelne Berufsrisiko unbeachtet gelassen hatte. Letzteres kann nur vermieden werden durch Einrichtung besonderer Klassen, die der Gefahr der Arbeitslosigkeit bei den einzelnen Berufsgruppen entsprechen. Die Beschränkungen, die das Obligatorium für die Beteiligten notwendig mit sich bringt, sind angesichts des großen Ziels, das man erreichen will, nicht zu vermeiden.

Die dritte und gegenwärtig verbreitetste Methode ist das sogen. Genter System. Es will eine Ergänzung der Arbeitslosenunterstützung der Gewerkschaften durch kommunale Zuschüsse schaffen. Es hat den Vorteil, das es sich an bereits bestehende und bewährte Einrichtungen anlehnt. Bei den Arbeiterberufsvereinen ist eine Organisation nach Berufsrisiken bereits vorhanden, die Verwaltung und die Kontrollen sind sehr vereinfacht und besondere Ausgaben für sie nicht erforderlich. Außerdem läßt sich eine solche Einrichtung auch leicht auf ein großes wie ein kleines Gebiet anwenden und das Risiko der Zuschüsse Gewährenden durch Aussetzung einer bestimmten, freilich nicht zu knapp bemessenen, Summe zu diesem Zweck, beschränken. Für die Versorgung von Bauarbeitern spielt aber das Genter System gegenwärtig noch keine Rolle, teils weil die meisten der hier in Betracht kommenden Organisationen eine solche Unterstützung noch nicht besitzen, teils weil auch von allen Bauarbeitern in Deutschland gegenwärtig kaum mehr als 30% der gelernten und noch weniger von den ungelernten organisiert sind. Die Anwendung dieses Systems kann gegenwärtig nur zu einer, freilich nicht unbedeutenden, Teillösung führen. Nun ist es allerdings wahrscheinlich, und die Erfahrungen, z. B. in Dänemark und Norwegen, bestätigen es, daß bei Gewährung von Zuschüssen manche Gewerkschaften die Einführung einer Arbeitslosenversicherung beschließen würden. Ein Versuch in dieser Richtung wäre daher nicht abzuweisen. Einer einzelnen Kommune wegen wäre die Durchführung den Verbänden natürlich nicht möglich. Die hier geäußerten politischen Bedenken, daß nämlich in Deutschland

eine Unterstützung der Gewerkschaften auf eine Förderung der Sozialdemokratie hinausgehe, sind angesichts der Tatsache, daß es sich hier um Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit handelt, die vom Standpunkte der Allgemeinheit nur zu begrüßen sind, nicht zu überschätzen. Tatsächlich ist ja bisher ein stärkeres Wachsen der Berufsvereine infolge einer solchen Unterstützung nicht eingetreten. Ein indirekter Zwang zum Beitritt zu Organisationen einer bestimmten Richtung ist auch insofern nicht gegeben, als in Deutschland außer den freien Gewerkschaften noch andere starke Arbeiterverbände vorhanden sind. All diesen Bedenken läßt sich schließlich dadurch vorbeugen, daß man daneben noch andere Versicherungs- bezw. Fürsorgeinstitutionen schafft. Die Versuche mit einer Förderung der Sparer durch entsprechende prozentuale Zuschüsse sind in Gent in der Hauptsache mißlungen. Empfohlen, und auch demnächst in Basel angewandt, wird die entschieden zweckmäßigere Form einer Ergänzung des Genter Systems durch eine fakultative Arbeitslosenversicherungskasse, die speziell für die schlechteren Risiken berechnet ist. Es erscheint daher geboten, dieses System nicht abzulehnen, sondern es auszugestalten bezw. zu ergänzen.

Eine zweite wichtige Frage ist die der Aufbringung der erforderlichen Mittel. Zum Begriff der Versicherung gehört, daß derjenige, welcher den durch die Versicherung abzuwendenden Gefahren ausgesetzt ist, auch die Prämien zahlt. Bei Saisonarbeitern wäre mit Rücksicht auf die höheren Löhne und die häufige Arbeitslosigkeit auf keinen Fall davon abzusehen. Wie hoch die Beiträge sein müßten, dürfte auf Grund sorgfältiger Berechnungen wohl annähernd zutreffend zu ermitteln sein; angebracht wäre es, sie nicht zu niedrig anzusetzen, teils um höhere Tagegelder gewähren zu können und den Versicherten zu ermöglichen, ihre gewohnte Lebenshaltung bei Verdienstausfällen nicht zu stark reduzieren zu müssen, teils um, namentlich bei einer obligatorischen Versicherung, die Leistungsfähigeren des Berufs etwas mehr zugunsten der Schlechtergestellten heranzuziehen. Die Einzahlung der Gelder an die Kasse müßte unbedingt durch den Arbeitgeber erfolgen, dem auch ein Teil der Lasten aufzuerlegen wäre. Sein Anteil soll eine Ergänzung der Löhne bilden, die

in ihrem bisherigen Betrage zur Sicherstellung der Arbeiter gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit nicht ausreichen. Ihnen jedoch die ganzen hier sehr bedeutenden Lasten aufzuerlegen, wie vorgeschlagen worden ist, wäre nicht angebracht, da dies zu einer großen Verteuerung der Bauten und einer Schädigung der Volkswirtschaft überhaupt führen müßte. Wenn schließlich auch die Gefahren, deren Folgen abgewendet werden sollen, mit durch die Art der Arbeit und die herrschende Betriebsweise wesentlich beeinflußt werden und man deshalb grundsätzlich die Lasten die Beteiligten allein tragen lassen muß, so wäre doch in Anbetracht der sonst unzureichenden Mittel und des öffentlichen Interesses, das an dieser Frage besteht, eine Beisteuer zu den Kosten auch von Staat und Kommunen wohl gerechtfertigt. Durch Ersparnisse auf dem Gebiete der Armen-, Sicherheitspflege usw. würde ein großer Teil der Aufwendungen ausgeglichen werden. Eine derartige Institution zu einem wesentlichen Teil auf privater Wohltätigkeit aufzubauen, ist sehr bedenklich, da die Zuwendungen seitens der letzteren die Tendenz haben, mit der Zeit zurückzugehen. Ein öffentliches Organ oder ein besonderer mit Geldmitteln nicht zu sparsam ausgestatteter Fonds müßte die finanzielle Grundlage einer solchen Anstalt bilden.

Eine große Schwierigkeit bildet ferner, namentlich bei einer kommunalen Versicherung, die Behandlung der Nichtortsangehörigen und der Ausländer. Eine staatliche Versicherung hätte es nur mit den letzteren zu tun und könnte da nach denselben Grundsätzen verfahren wie bei der jetzt bestehenden Arbeiterversicherung. Dasselbe müßten auch die Kommunen, namentlich bei obligatorischer Versicherung, bezüglich aller Ortsfremden überhaupt tun, um für die Arbeitgeber, falls auch sie Beiträge zahlen, keinen Anreiz zu geben, wegen des Fortfalls der Prämien Nichtortsangehörige zu bevorzugen. Zur Verhinderung der Niederlassung dieser Personen schlägt Lindemann vor, für sie die Unterstützung nur während der Saison eintreten zu lassen. Dies wäre besser als eine längere Karenzfrist, könnte aber zu Härten führen. Kompliziert wird die Frage hinsichtlich der Ortsangehörigkeit besonders bei den stark fluktuierenden Bauarbeitern. Ihr Beruf bringt es mit sich, daß sie ihren Beschäftigungsort und meist auch

ihren Wohnort häufig wechseln müssen. Beim Bestehen der Freizügigkeit kann die Niederlassung solcher Personen, etwa der in einem Nachbarort bestehenden Arbeitslosenversicherung bezw. -unterstützung wegen, nicht verhindert werden. Das einzige Mittel, um sich dagegen zu schützen, ist gegenwärtig die Festsetzung einer längeren Karenzfrist. Zu empfehlen wäre hier, besonders der unständig und zum großen Teil auf der Peripherie der Stadt beschäftigten Bauarbeiter wegen, eine gemeinsame Regelung der Frage mit den Vorortgemeinden.

Im übrigen bilden bisher noch eine Hauptschwierigkeit die Kontrollen hinsichtlich des Eintritts und des Fortbestehens der Arbeitslosigkeit. Für den Grund der Beschäftigungslosigkeit gibt es eben kein äußeres Merkmal, und daher liegt es im Belieben des einzelnen, den Versicherungsfall herbeizuführen. Die Erfahrungen haben aber gezeigt, daß diese Frage bei einem Zusammenwirken der Kasse und der Versicherten nicht unlösbar ist. Das Beste hierbei wird ein gut funktionierender Arbeitsnachweis leisten, mit dessen Hilfe es erst möglich ist, einen Zwang zur Annahme geeigneter Arbeit — als welche bei Bauarbeitern auch Beschäftigung außerhalb ihres Berufs anzusehen wäre — praktisch durchführbar zu machen. Zur Präventive gegen Mißbrauch müßte an dem Erfordernis einer vorhergegangenen Beitragsentrichtung während längerer Zeit, sowie der Beschränkung der Unterstützung nach Höhe und Zeit, festgehalten werden. Das Hauptgewicht bei einer besonderen Regelung wäre in jedem Falle auf eine richtige Bewertung des Risikos mit Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der einzelnen zu legen.

Schlußfolgerungen.

§ 13.

Zieht man nun das Resultat aus diesen Erörterungen, so ergibt sich zunächst, daß die Saisonarbeitslosigkeit im Baugewerbe, vor allem infolge der neueren Entwicklung der Verhältnisse in unserem Wirtschaftsleben, ein soziales Übel ist, das die Tendenz hat, immer größer zu werden, und darum ein Einschreiten ebenso erfordert wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit überhaupt. Die bisher dagegen getroffenen Maßnahmen sind sehr mannigfaltig und von verschiedener Wirksamkeit.

Da eine gleichmäßige Beschäftigung während des ganzen Jahres sich nicht erreichen läßt, ist das beste Mittel sicherlich die Beschaffung anderer Arbeit. Eine solche bietet auf dem Lande und in kleineren Städten im allgemeinen keine Schwierigkeiten, eine akute Frage aber wird sie in den Großstädten, wo sich die Zahl der Bauarbeiter sehr stark vermehrt hat. Im Sommer braucht man diese Leute notwendig, und daher ist es auch nicht zu vermeiden, daß eine große Zahl von ihnen im Winter einer Hilfe der Allgemeinheit bedarf. Sie anderweitig unterzubringen, ist zwar insofern erleichtert, als die Mehrzahl dieser Personen wegen der Art ihres Berufs zu gröberen Arbeiten, die weniger schwer zu beschaffen sind, sehr wohl geignet ist, ohne daß eine Gefährdung der Geschicklichkeit in ihrem Handwerk zu befürchten wäre. Besonders in den Großstädten besteht aber die Schwierigkeit, ihnen genügend Arbeit zu beschaffen. Bei dem dichten Zusammenwohnen der Menschen ist es da denkbar, daß sich manche Gelegenheit zum Nebenerwerb bietet, die nur in Ermanglung der Kenntnis solcher Stellen nicht benutzt werden kann. Das zu vermeiden wäre einem gut eingerichteten, örtlich zentralisierten

Arbeitsnachweis möglich, der schnell und in für beide Teile befriedigender Weise Angebot und Nachfrage in Arbeitskräften ausgleicht. Die bisher auf diesem Gebiete getroffenen Maßnahmen sind sehr erfreulich, könnten aber noch recht gut einen weiteren Ausbau erfahren.

Wo dieses Mittel zur Arbeitsbeschaffung nicht ausreicht und die Verhältnisse sich derart gestalten, daß ein allgemeiner Notstand vorliegt, greifen gegenwärtig die sozialpolitisch fortgeschrittenen Kommunen ein durch Verschiebung von Arbeiten, die im Sommer hätten vorgenommen werden können, auf den Winter und durch Veranstaltung sogen. Notstandsarbeiten. Dies sind zwar zur Beseitigung zeitweiser Notlagen wohl geeignete Mittel, ihnen stehen aber sehr gewichtige Bedenken gegenüber. Zunächst sind die Mehraufwendungen bei diesen Arbeiten sehr bedeutend, weshalb es im Interesse der Steuerzahler liegt, von solchen Maßnahmen nur in dringenden Fällen Gebrauch zu machen. Daraus folgt wieder, daß sie für die regelmäßige Saisonarbeitslosigkeit nicht in Betracht kommen. Außerdem würden solche Einrichtungen auf die Dauer in größerem Umfange kaum durchführbar sein.

So kommt es, daß man die Saisonarbeiter gewöhnlich sich selbst überläßt oder in Fällen, wo die Aussichten auf Erlangung von Nebenerwerb infolge schlechter Konjunktur besonders ungünstig liegen, es für vorteilhafter hält, statt die Arbeitslosigkeit selbst nur ihre Folgen zu bekämpfen. Diese Maßnahmen sind zwar nur ein Kurieren an Symptomen, trotzdem aber zur Beseitigung von Notlagen des einzelnen von größter Bedeutung.

Von seiten der Betroffenen selbst geschieht das zu einem Teile durch Sparen. Nun sind aber die Lohnverhältnisse der Bauarbeiter in seltenen Fällen so, daß, wenn es nicht möglich ist, wenigstens vorübergehend Nebenerwerb zu finden, die Ersparnisse für die ganze arbeitslose Zeit ausreichen könnten. Selbst wenn der gute Wille dazu stets vorhanden wäre und schließlich auch ein Zwang zum Rücklagenmachen bestände, würde sich dem Übel durch das Sparen allein nicht steuern lassen. Wollte man es auf diese Weise versuchen, so müßten die Einlagen durch Zuschüsse ergänzt werden, was recht erhebliche Aufwendungen erfordern dürfte.

Die Kommunen begnügen sich deswegen meist damit, der Sache passiv gegenüberzustehen und die Betroffenen in Notfällen auf die Hilfe der Armenpflege zu verweisen. Wo man dies für unbillig hält, greift man in besonderen Fällen durch außerordentliche Unterstützungen ein, die nicht der Armenpflege angehören. An eine Versorgung der Bauarbeiter auf diese Weise ist aber in Deutschland nicht zu denken. Die anderen Beihilfen, die ständig gewährt werden und ebenfalls nicht als Armenunterstützung gelten, sind nur für einen sehr engen Kreis von Personen berechnet.

In Theorie und Praxis nimmt schließlich noch eine besondere Stellung ein die Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit überhaupt und der Saisonarbeitslosigkeit im besonderen. Eine Lösung der Frage auf diesem Wege hat viel für sich, wenn es auch bis jetzt noch nicht gelungen ist, hier einen allgemein gangbaren Weg zu finden. Der Vorzug wird ihr vor anderen Einrichtungen gegeben vom Standpunkte der Allgemeinheit aus, weil eine Heranziehung der von Arbeitslosigkeit Bedrohten zu den Kosten der Abwehr die Gesamtheit entlastet, vom Standpunkte des einzelnen aus, weil die Armenpflege, und teilweise auch die ihr ähnliche Fürsorge weiteren Sinnes, als Gnade nur das Notdürftigste gewährt, und das meist unter entehrenden Bedingungen, während die Versicherung einen Anspruch begründet, ein Moment, das gerade für die bessere Schicht der Arbeiterschaft von Bedeutung sein dürfte. Das Zurücklegen von Geldmitteln in Form des gewöhnlichen Sparens erfordert bei schlechten Einkommensverhältnissen ein großes moralisches Opfer, dem der einzelne ohne Zwang nicht immer gewachsen ist. Deprimierend wirkt außerdem, gerade für Saisonarbeiter, die Befürchtung, daß bei nicht sehr günstigen Umständen trotzdem all diese Aufwendungen das Übel doch nicht abwenden können. Bei der Versicherung hingegen greifen da, wo die eigene Leistung dem Risiko des einzelnen nicht entspricht, die Allgemeinheit bezw. die Berufsgenossen mit ihren Mitteln ein. Diese Momente tragen wesentlich dazu bei, für den Gedanken einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit immer mehr Anhänger zu gewinnen.

Die ersten und vorbildlichen Einrichtungen beruhen auf ge-

nossenschaftlichem Zusammenschluß der Gefährdeten, sie gehen von den Berufsvereinen der Arbeiter aus. Die Erfolge sind recht ansehnlich und achtungserweckend, für die Bekämpfung der Folgen der Saisonarbeitslosigkeit, speziell im Baugewerbe, aber unbefriedigend. Der größte Teil der hier in Betracht kommenden Gewerkschaften besitzt eine solche Versicherung noch überhaupt nicht; wo sie besteht, ist sie sehr häufig unzureichend.

Sonstige Unternehmungen zur Arbeitslosenversicherung stützen sich entweder auf öffentliche Kassen oder es sind private wohltätige Anstalten. Erwerbsunternehmungen gibt es hier nicht, da das mit einer Arbeitslosenversicherung verbundene Risiko des Versicherers nicht verlockend ist. Soweit bisher Versicherungsanstalten gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit überhaupt eingerichtet worden sind, spielten bei ihnen die Saisongewerbe, und speziell das Baugewerbe, meist eine besondere Rolle. Seine eigentümlichen Verhältnisse drängen von selbst zu einer besonderen Behandlung. Wo man ihnen nicht genügend Rechnung getragen hat, haben sie die ganze Einrichtung ungünstig beeinflußt bezw. zum Scheitern gebracht.

Eine allgemeingültige Lösung wird sich freilich auch auf diesem Wege nicht erzielen lassen, so wünschenswert es der Einfachheit halber wäre. Die Arbeitslosigkeit in ihren Äußerungen ist zu mannigfaltig und die Verhältnisse zu verschieden. Die praktischen Versuche haben bisher stets zu mehr oder minder bedeutenden Ergebnissen geführt, und auch in der Theorie gehen die Ansichten über die Mittel, die hier anzuwenden wären, so sehr auseinander, daß es vorläufig geboten erscheint, solange die Verhältnisse nicht genügend geklärt sind, alle hier vorhandenen Ansätze, selbst wenn sie nur zu Teilresultaten führen können, möglichst zu berücksichtigen. So empfiehlt sich eine Förderung des Nebenerwerbs und mit zu diesem Zweck vor allem ein Ausbau des Arbeitsnachweises, ferner die Veranstaltung von Notstandsarbeiten, wenn auch in beschränkterem und zweckmäßigerem Maße, als es bisher geschehen ist, schließlich die Förderung des Sparens und die Schaffung einer Arbeitslosenversicherung. Bei dieser wäre es geboten, soweit möglich, anzuknüpfen an die Selbsthilfeeinrichtungen der Arbeiterberufsvereine, denn sie haben sich innerhalb

ihres Wirkungskreises wohl bewährt. Unterwirft man ihre Mitglieder bei einer etwaigen allgemeinen obligatorischen Versicherung nicht dem Beitrittszwange bezw. läßt man ihnen ebenfalls eine Förderung angedeihen, so wird für die übrigbleibenden Personen die Frage schon weit mehr vereinfacht, so daß es vielleicht doch möglich wäre, zu einer halbwegs befriedigenden Lösung des Problems zu kommen. So sehr eine derartige Zersplitterung zu bedauern ist, den Verhältnissen entsprechend wäre sie nicht zu vermeiden, denn gerade für eine Arbeitslosenversicherung treffen Bismarcks Worte zu: „Man geht mit der sozialen Gesetzgebung überhaupt in unbekannte Weltteile und findet den richtigen Weg nicht prima facie".

Vorläufig berechtigt allerdings die Stellung der zunächst an dieser Frage Interessierten nicht zu großen Erwartungen. Das Gros der Arbeiter empfindet wohl die Notwendigkeit, hier Abhilfe zu schaffen, ist aber über die Mittel und Wege dazu völlig ratlos. Die Gewerkschaften sind für eine Arbeitslosenversicherung, fordern aber, daß dabei ihren Einrichtungen kein Abbruch getan wird. Dies, glauben sie, wäre am besten zu erreichen durch die Anwendung des Genter Systems. Für Saisonarbeiter wäre man auch mit einer kommunalen oder staatlichen Versicherung einverstanden, da befürchtet wird, daß die Leistungen der Berufsvereine für solche Fälle nicht ausreichen würden. Freilich werden in neuerer Zeit, vielleicht infolge von Einflüssen des Syndikalismus, Stimmen laut, die gegen jede öffentliche Unterstützung sind, da eine solche die Bewegungsfreiheit hemme.

Bei den Arbeitgebern herrscht im allgemeinen mit Rücksicht auf die hohen Lasten, die ihnen auferlegt werden würden, Abneigung gegen solche Einrichtungen. So weist der „Arbeitgeberbund für das Baugewerbe" in seiner Eingabe v. 25. 11. 1905 an den Reichstag auf die Schwierigkeiten hin, für eine Arbeitslosenversicherung eine geeignete Organisation zu finden, und auf den Umfang der Lasten, welche die deutsche Produktion schon jetzt für die Arbeiterversicherung zu tragen habe, und betont, daß der winterlichen Arbeitslosigkeit schon bei der Bemessung des Arbeitsverdienstes während der Bausaison Rechnung getragen sei, so daß Rücklagen gemacht werden könnten.

Die deutschen Kommunen schließlich haben diesem Problem gegenüber noch meist völlig versagt, teils weil es in vielen Stadtverwaltungen an dem nötigen Interesse für diese Frage fehlt, teils weil man die Kosten fürchtet. Soweit Stellung genommen wird, begnügt man sich im allgemeinen damit, ein Vorgehen des Reiches zu verlangen. Das aber heißt nicht zur Lösung der Frage beitragen, sondern ihr aus dem Wege gehen. Auf die Staatshilfe zu verweisen, ist nicht angängig, da bei den noch ungeklärten Verhältnissen für den Staat das Risiko zu groß ist und nicht allgemein ein Bedürfnis nach solchen Einrichtungen besteht. Die viel diskutierte Frage, an welches der vorhandenen Organe für Arbeiterversicherung eine Reichsarbeitslosenversicherung anzuschließen wäre, kommt deshalb für die Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit vorläufig nicht in Betracht. Daran interessiert sind jetzt vor allem die größeren Städte; sie müssen daher auch die notwendigen Lasten tragen, und der Staat könnte ihnen dabei höchstens eine Förderung angedeihen lassen. So ist es auch nicht allein mit den Bedenken gegen die Ausgaben zu erklären, daß bisher manche deutsche Staaten, wie Bayern und Baden, die Kommunen hier auf eigene Hilfe verwiesen haben und, obwohl sie im Prinzip die Notwendigkeit der Schaffung einer Arbeitslosenversicherung anerkennen, ein Vorgehen ihrerseits noch nicht für erforderlich halten.

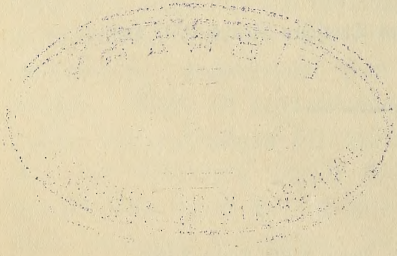
Von übertriebener Sozialpolitik, die gleichsam als Sport geübt wird, zu reden, ist aber hier keineswegs angebracht. Die wirtschaftliche Entwicklung der Gegenwart drängt den öffentlichen Körperschaften solche Lasten von selbst auf. Die Städte brauchen zu ihrer Entfaltung im Sommer große Massen von Proletariern, die man, wenn zum Winter die Aussichten auf Erwerb sich verschlechtern, nicht von sich abschütteln kann. Daß die Lasten steigen ist bedauerlich, aber eine notwendige Folge der Entwicklung unserer Verhältnisse. Andererseits sind die Kosten auch nicht zu überschätzen. Sicher ist anzunehmen, daß die jetzigen offenen und versteckten Aufwendungen für Arbeitslose besser verteilt würden und eher den Würdigen zugute kämen, daß man ferner bei einer Versicherung durch Heranziehung der Beteiligten zu den Kosten diese bedeutend vermindern könnte. So erklärte auch nach Ein-

führung der jetzt bestehenden Arbeiterversicherung die weitaus überwiegende Mehrheit der Kommunen bei den vom Kaiserl. Statistischen Amt im Jahre 1894 veranstalteten Erhebungen über die Einwirkungen der Versicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege,[1] daß im allgemeinen durch die Versicherung eine Verminderung oder wenigstens keine den früheren Verhältnissen entsprechende Steigerung der sozialen Lasten eingetreten sei, und daß sich auf diese Weise für die Kommunen eine Herabsetzung dieser Ausgaben ergeben habe.

Sozialpolitik zu treiben durch Schaffung einer Arbeitslosenversicherung heißt daher nicht unnötige Ausgaben machen, sondern für Zeiten der Not vorsorgen. Diese Aufwendungen erfolgen naturgemäß, da die Arbeiter im Dienste der Gesamtheit herangezogen werden, auch für die Gesamtheit. Gerade auf dem Gebiete sozialer Fürsorge bahnbrechend und vorbildlich für den Staat zu werden, ist eine Aufgabe der großstädtischen Körperschaften, da all die sozialen Notwendigkeiten der Gegenwart in der Regel zuerst an sie herantreten. Solange es eben Arme und Reiche gibt und man auf dem Standpunkte steht, daß es ein nobile officium der Allgemeinheit sei, dem wirtschaftlich Schwächeren zu helfen, ist es nur eine notwendige Konsequenz dieses Grundsatzes, nicht bloß repressiv, sondern, wenn irgend möglich, hier auch präventiv zu wirken.

Die Bekämpfung der Saisonarbeitslosigkeit, bezw. ihrer Folgen, ist aber nach dem Dargestellten eine Frage für sich. Sie wird immer mehr zu einem nach Lösung drängenden Problem, und zwar um so mehr, weil sie ihrer Besonderheit wegen eine Vorfrage für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen überhaupt ist.

---

[1] Vierteljahreshefte zur Statistik des Deutschen Reichs 1897 Heft 2.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.